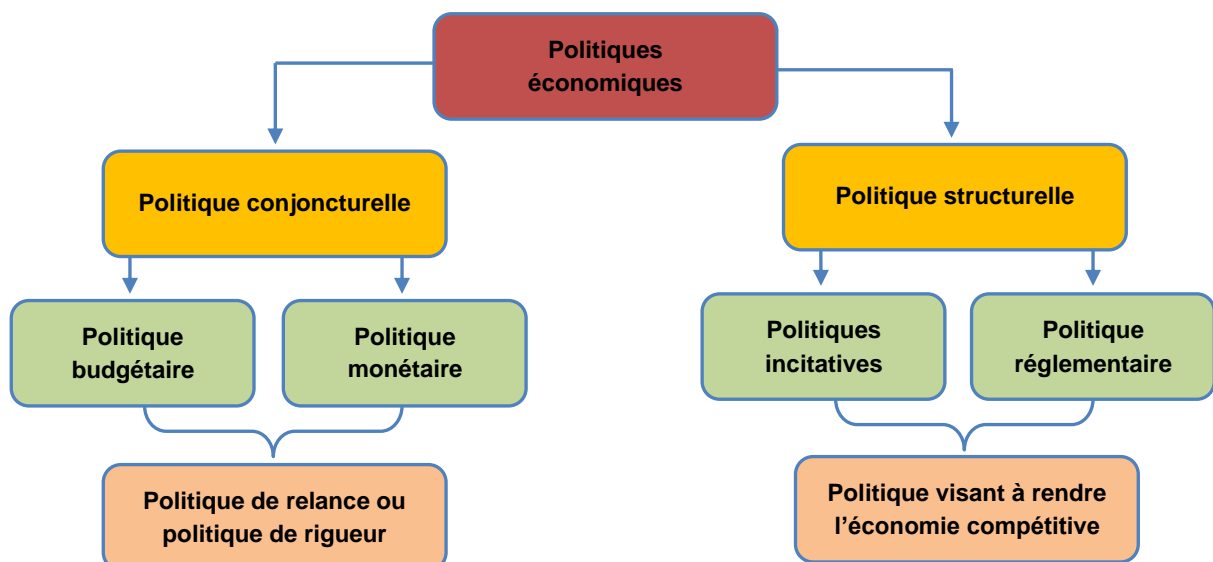


B – Quels ont été les effets de la création de l'UE sur les politiques des Etats ?

1 – La coordination des politiques conjoncturelles

a) – Les principales politiques économiques

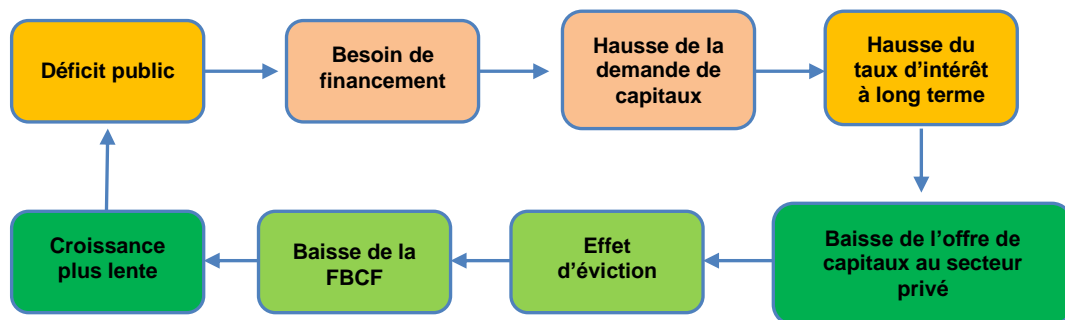
1. **Les politiques économiques** recouvrent l'ensemble des mesures prises par les pouvoirs publics dans l'économie. Elles sont caractérisées par la hiérarchisation des objectifs poursuivis et par le choix des moyens mis en œuvre pour les atteindre. Les objectifs principaux des politiques économiques sont ceux mis en évidence graphiquement par le « carré magique » proposé par Nicolas Kaldor : le **plein-emploi** ; la **croissance** ; l'**équilibre des échanges extérieurs** et la **stabilité des prix**. L'État devient ainsi une sorte « d'auxiliaire » du marché, en tentant, par son intervention, d'orienter l'activité économique dans un sens jugé souhaitable.
2. **Les politiques conjoncturelles** visent des objectifs à **court terme** de rétablissement des grands équilibres macroéconomiques. Elles sont essentielles au moment des retournements de la conjoncture, en vue d'échéances électorales ou encore face à la pression de l'opinion publique. Elles peuvent prendre des formes différentes en fonction des « outils » utilisés.
 - **Les politiques budgétaires** visent, par l'intermédiaire du niveau et de la structure des recettes et des dépenses publiques, à influencer sur l'activité économique. Ainsi, par exemple, une augmentation des dépenses publiques peut accroître la demande, ce qui poussera les entreprises à augmenter leur niveau de production.
 - **Les politiques monétaires** ont pour objectif de contrôler le niveau de la masse monétaire, et donc indirectement le niveau de l'inflation. Depuis 1993, les politiques monétaires ne sont plus de la responsabilité des États en Europe, mais des banques centrales nationales, réunies depuis au sein de la Banque centrale européenne (BCE).
3. **Les politiques structurelles** sont, quant à elles, des politiques de **long terme**, qui visent une modification profonde du fonctionnement de l'économie. Elles tendent à modifier les grandes institutions en charge de la régulation des activités économiques et sociales, ainsi que les comportements des agents économiques dans un sens jugé souhaitable par la collectivité. Ce sont donc des politiques qui cherchent plus à influencer **les conditions d'offre** que les conditions de demande. Dans une optique néo-classique, elles cherchent à libéraliser les marchés, alors que, dans une optique keynésienne, elles cherchent à renforcer le poids de l'intervention publique sur ces marchés.
4. Qu'elles soient conjoncturelles ou structurelles, les politiques économiques sont obligatoirement transformées par l'intégration économique et politique qui se fait dans le cadre de l'Union européenne.



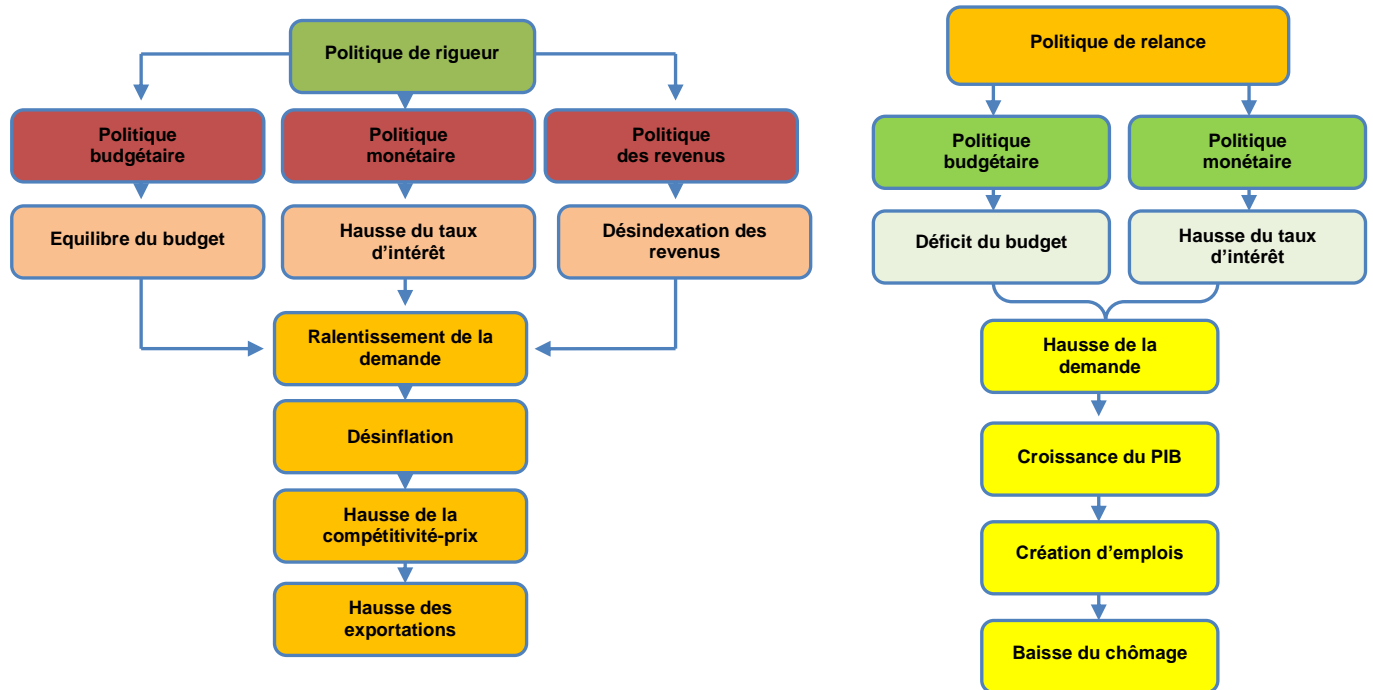
Politique conjoncturelle	Politique structurelle
<ul style="list-style-type: none"> • Baisse des taux d'intérêt de la Banque centrale • Dévaluation de la monnaie nationale • Augmentation des réserves obligatoires • Augmentation de la prime pour l'emploi... 	<ul style="list-style-type: none"> • Privation des entreprises • Baisse de l'impôt sur le revenu • Loi sur la réduction du temps de travail • Crédit d'impôt pour les firmes innovatrices • Déremboursement de certains médicaments...

b) – Les principes de la politique budgétaire

1. **Le Budget de l'Etat** est l'ensemble des comptes, pour une année civile, qui retracent toutes les **dépenses** et toutes les **recettes** de l'Etat.
 - **Les dépenses publiques** comprennent les dépenses de fonctionnement (consommations intermédiaires), le paiement des salaires des fonctionnaires, les transferts économiques et sociaux aux ménages et aux entreprises (subventions, prestations d'assistance...), les investissements publics, et la charge de la dette (paiement des intérêts).
 - **Les recettes de l'Etat** sont essentiellement des recettes fiscales. Elles comprennent les impôts directs assis sur les revenus et le patrimoine (impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, l'ISF...) et les impôts indirects assis sur la consommation (TVA, TIPP...).
2. **Le budget de l'Etat peut présenter un solde excédentaire, équilibré ou déficitaire** :
 - ✓ Si les dépenses définitives sont supérieures aux recettes, le budget est en déficit ;
 - ✓ Si les dépenses sont égales aux recettes, on parle d'un équilibre budgétaire ;
 - ✓ Si les dépenses définitives sont inférieures aux recettes, le budget est en excédent.
3. **L'utilisation du budget dans la politique conjoncturelle n'est pas conçue de la même façon pour les libéraux et pour les keynésiens** :
 - **Pour les libéraux, le budget doit être neutre** : s'il y a un déficit, il convient donc de rétablir l'équilibre budgétaire, car comme pour un ménage, l'Etat ne doit pas dépenser plus qu'il ne gagne. Il faut alors soit augmenter les impôts (ce que les libéraux ne souhaitent pas car ils veulent un Etat le plus petit possible) soit baisser les dépenses publiques (ce qu'ils préconisent). L'équilibre budgétaire est nécessaire pour que l'Etat n'ait pas à emprunter :
 - ✓ car cela augmente la **dette publique** que les jeunes générations devront rembourser.....
 - ✓ car cela crée un **effet d'éviction**: les épargnants préférant prêter à l'Etat plutôt qu'aux entreprises qui ont alors des problèmes pour financer leurs investissements.



- **Pour les keynésiens le budget public est actif**. Il peut être en déficit ou en excédent selon la conjoncture économique dans le cadre des **politiques contra-cycliques**. Il devient alors un instrument de la politique économique.
 - ✓ **Dans une économie en surchauffe** qui risque l'inflation, le surinvestissement et la surproduction, l'Etat peut mettre son budget en excédent en augmentant les impôts pour que les anticipations des entrepreneurs soient moins optimistes.
 - ✓ **Lors d'une récession**, le budget peut être en déficit. Il s'agit alors d'une politique de relance visant à augmenter les revenus (hausse du Smic, des allocations, et baisse des impôts sur les moins riches qui ont une propension marginale à consommer forte) et l'investissement (multiplicateur d'investissement) pour que la demande effective croisse entraînant ainsi une augmentation de la production (PIB) et la création d'emplois.
 - ✓ Pour Keynes le déficit n'est pas dangereux, car, si l'économie est relancée, le déficit disparaîtra grâce aux rentrées supplémentaires d'impôt (plus d'impôts sur la consommation et sur les revenus) et à la diminution des dépenses publiques (moins de dépenses sociales).
 - ✓ A l'époque de Keynes, l'économie était peu ouverte. Actuellement les politiques de relance se heurtent au fait qu'une partie plus ou moins importante de la demande supplémentaire peut se porter sur des produits importés. La balance des paiements courants voit son déficit apparaître ou s'accroître. C'est le phénomène de la « **contrainte extérieure** ». Seuls les pays compétitifs peuvent se permettre de relancer seuls.



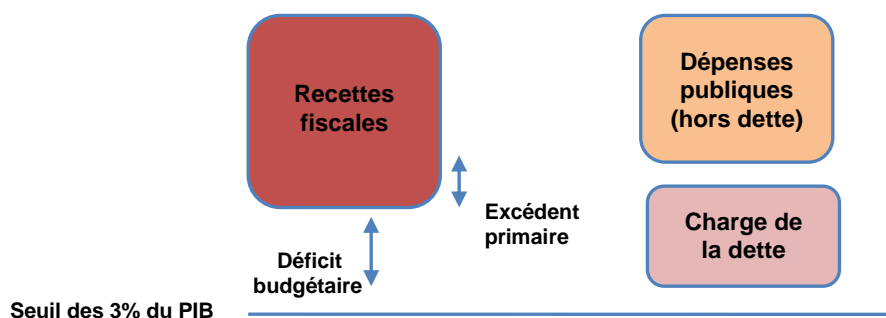
c) – Des politiques budgétaires contraintes et restrictives

- Les politiques budgétaires restent définies au niveau national mais elles sont encadrées par le « pacte de stabilité et de croissance » adopté en 1997 au sommet européen d'Amsterdam. Le PSC concerne avant tout la zone euro. L'objectif est de soutenir la politique de stabilité des prix de la BCE et d'éviter les effets de débordement négatifs d'une politique budgétaire trop déficitaire d'un État sur ses partenaires. En effet, avec la mise en place de l'Euro, les Etats peuvent être tentés :

 - ✓ De mener des politiques de déficit budgétaire important pour soutenir la croissance économique du pays sans subir la contrainte extérieure puisqu'ils n'ont pas à défendre le cours de leur monnaie. En effet, les pays européens de la zone euro ne sont plus contraints d'équilibrer leurs échanges entre eux car une seule monnaie sert aux échanges. Les Etats européens sont donc globalement moins tributaires de l'équilibre de leur balance des paiements. Ils seront donc en principe beaucoup plus libres pour mener la politique économique qu'ils souhaitent.
 - ✓ De s'endetter davantage car la création d'un marché de capitaux unifié dans la zone euro a tendance à diminuer les taux d'intérêt et donc la charge de la dette de l'Etat. En effet, la zone euro, par les avantages qu'elles présentent au niveau des coûts, des performances économiques, doit devenir une zone d'attractivité pour les capitaux internationaux. Cela aura pour effet de contribuer à la baisse des taux d'intérêt, ce qui devrait stimuler l'activité et là encore faciliter la mise en œuvre de politiques budgétaires ambitieuses, rendues possibles par la présence de capitaux bon marché.

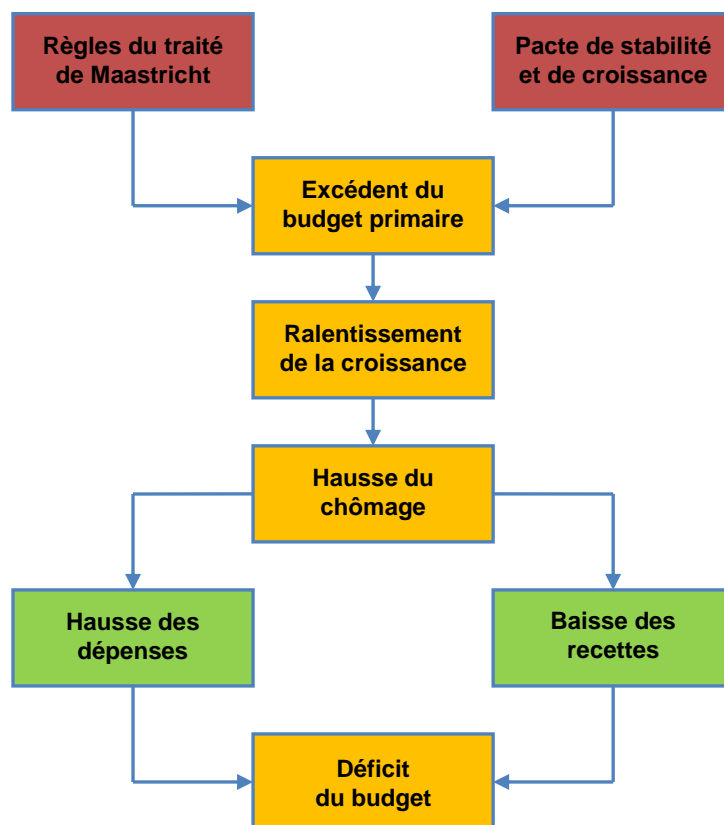
On risque donc d'avoir un comportement de type « passager clandestin ». Les Etats dépensiers risquent de se reposer sur les Etats vertueux pour mener leur politique expansionniste sans contrainte.
- Le PSC va donc poser des règles strictes en matière de gestion des finances publiques pour des pays partageant la même monnaie :

 - ✓ Il impose aux États l'équilibre budgétaire comme norme et leur interdit d'avoir un déficit public supérieur à 3 % du PIB, sauf circonstances exceptionnelles. Pour les Etats déjà endettés, cela signifie un excédent du budget primaire, c'est-à-dire que les recettes publiques doivent être supérieures aux dépenses publiques avant le paiement des intérêts de la dette.



- ✓ De plus, le ratio entre la dette publique et le PIB ne doit pas dépasser 60 %.

- Ces contraintes sont assorties d'un mécanisme de surveillance multilatérale. Chaque année, chaque État présente son programme de stabilité au contrôle collectif, c'est-à-dire à la Commission et au Conseil des ministres. Ce programme indique le budget de l'année courante et les prévisions en matière de finances publiques pour les trois années à venir. Les programmes de stabilité sont donc actualisés annuellement.
 - Si la règle n'est pas respectée, un système d'alerte rapide signale les risques de dérapage. Lorsque cela ne suffit pas, un mécanisme de sanctions est déclenché. Elles peuvent aller jusqu'à une amende infligée aux pays contrevenants (de 0,2 à 0,5% de leur PIB).
3. Le PSC a subi de nombreuses critiques, dans son principe comme dans son application :
- D'une part, inspiré de la politique libérale, il interdit aux pays de pratiquer des politiques de relance en cas de ralentissement conjoncturel de l'activité. Un excédent du budget primaire peut même participer au ralentissement de la croissance.



- D'autre part, les grands pays n'ont pas été capables de respecter le PSC. La plupart des pays membres (notamment l'Allemagne, la France et l'Italie) sont entrés dans l'Union monétaire avec des dettes publiques déjà élevées et des déficits très proches de la limite des 3 % du PIB, de sorte que le premier ralentissement de l'activité affectant la zone, en 2001, les a mis en infraction, les contraignant alors, pour ne pas aggraver leur cas, à des politiques pro-cycliques, contraires aux exigences de la stabilisation conjoncturelle.
- Conscients de cette difficulté et des coûts politiques la Commission et le Conseil ont choisi de réformer le Pacte pour en atténuer les défauts notamment dans une optique de régulation conjoncturelle. La réforme adoptée par le Conseil européen, en 2005 élargit la définition des « circonstances exceptionnelles », pour y inclure les ralentissements conjoncturels, et non plus les seules récessions « sévères ».

d) – La récession récente réhabilite les politiques de relance

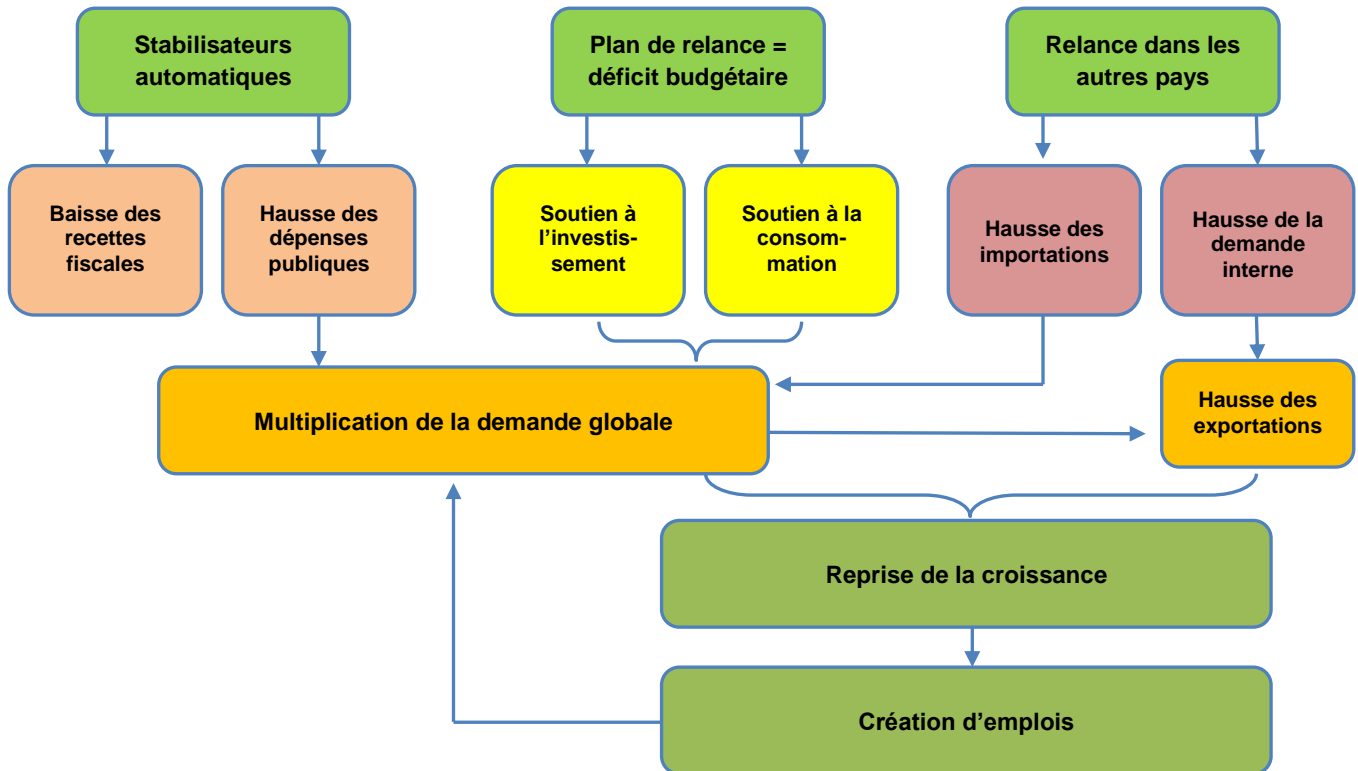
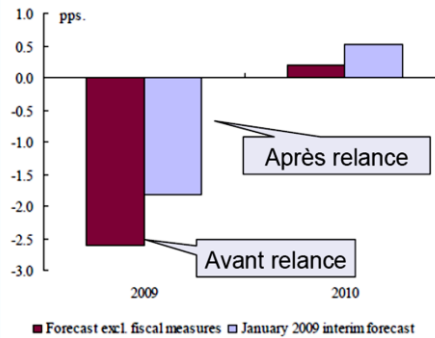
1. La récession de 2008-2009 a remis fondamentalement en cause les règles du Traité d'Amsterdam. A la suite du G20, pays de l'UE ont présenté, sans véritable concertation, des plans de relance de type keynésien. Les dépenses publiques vont augmenter fortement en 2009 dans deux directions :
 - ✓ La croissance de la demande : il s'agit d'inciter les ménages à consommer davantage (baisse de la TVA en GB, baisse de l'impôt sur le revenu pour les ménages modestes en France, prime à la casse pour les automobiles en France, en Allemagne...) et les entreprises à plus investir ou à sauvegarder l'emploi (les subventions au secteur automobile en France et en Allemagne, au secteur bancaire en GB, en France, en Allemagne...).

- ✓ **La croissance de l'offre** : les commandes publiques vont en priorité aux secteurs innovants (l'économie verte, la recherche) ou aux grandes infrastructures publiques (autoroutes, aéroports, tramways, train à grande vitesse...) afin d'amorcer le mécanisme du « **multiplicateur de dépenses** » mais aussi de renforcer l'attractivité du territoire.

	Politiques d'offre			Politiques de demande		
	Renforcement de l'investissement en infrastructures	Encouragement de l'innovation, la R&D, l'investissement en nouvelles technologies	Mesures visant à flexibiliser le marché du travail	Soutien à l'emploi	Aides sectorielles (et relance de l'investissement)	Stimulation de la consommation
France	Remboursement plus rapide du crédit impôt recherche.	Investissement dans l'économie numérique. Fonds d'intervention pour des entreprises stratégiques en difficulté.	Assouplissement de la législation sur le travail du dimanche.	Relance des contrats aidés, recours accru pour les victimes de licenciements au contrat de transition professionnelle, accélération de la fusion ANPE-Unedic.	Exonération de taxe professionnelle pour les investissements réalisés avant début 2010. Avance sur les aides fiscales dans le secteur des services et des aides à la personne.	
Allemagne	Investissement en infrastructures routières et ferroviaires, financement de travaux publics.			Octroi de moyens supplémentaires à l'Agence pour l'emploi. Prolongement d'indemnités chômage.	Exonération de la taxe sur les véhicules neufs. Déductions fiscales sur des factures d'artisans pour prévenir une dégradation de l'activité des PME. Modifications comptables (amortissement dégressif pour les biens d'investissement).	
Italie	Investissement en infrastructures (une partie provenant du fonds européen de développement).	Incitations à l'innovation (économies d'énergie, renforcement du programme « Italie 2015 »)			Activation du fonds de garantie des prêts aux entreprises en difficulté (en particulier artisans). Plan de soutien au commerce extérieur (soutien du « <i>Made in Italy</i> »). Aides aux secteurs de l'automobile et de l'électroménager.	Taxe « Robin des Bois » destinés aux ménages en difficulté financière. Possibilité de renégocier les prêts à taux révisables (conversion à taux fixe). Prêt aux ménages pour les nouvelles naissances (à un taux de 4%).
Espagne	Commandes publiques, infrastructures.	Subvention (bonification des cotisations sociales) aux entreprises qui créent des emplois dans les secteurs stratégiques liés au nouveau modèle productif (R&D, énergies renouvelables).		Bonification de 1 500 €/an pour l'embauche de chômeurs ayant une famille à charge.	Aide à la construction via l'octroi de subventions et de prêts bonifiés pour favoriser l'émergence d'un parc locatif.	Paquet fiscal de soutien aux ménages les moins aisés. Augmentation de la prestation chômage que peuvent capitaliser les chômeurs pour créer leur entreprise. Moratoire partiel (50% pendant deux ans) du paiement des échéances hypothécaires pour les chômeurs, travailleurs indépendants ayant perdu leur activité, retraités avec charge familiale.

2. **L'augmentation du déficit public n'est pas due seulement aux plans de relance.** On peut l'attribuer aussi à la récession elle-même. En effet, toute récession enclenche des « *stabilisateurs automatiques* » car le ralentissement de la croissance provoque :
 - ✓ **Une baisse des recettes fiscales** : moindre rentrée de la TVA due au ralentissement de la consommation et des prix, moindre rentrée de l'impôt sur les revenus et les bénéfices.
 - ✓ **Une hausse des dépenses publiques** : augmentation des dépenses sociales pour prendre en charge la hausse du nombre de chômeurs et de celui des pauvres, augmentation des subventions aux secteurs en difficulté...
3. **La relance en même temps dans tous les pays de l'UE a des effets cumulatifs.** Même si tous les plans de relance mis en œuvre dans tous les pays européens ne se ressemblent pas (certains pays souffrent plus que d'autre - le Royaume-Uni, l'Espagne - et d'autre ont des marges de manœuvre budgétaires plus importantes - l'Allemagne en particulier - et un manque chronique de demande intérieur, l'argent public traverse les frontières sous la forme d'importations de produits fabriqués par les autres pays de l'UE. Les importations des uns deviennent les exportations des autres. Le commerce extérieur de l'UE est ainsi dynamisé et profite à tous. Ces plans devraient atténuer l'impact de la récession en 2009 et accélérer la reprise en 2010.

Impact des plans de relance sur la croissance européenne



4. On peut faire une série de critiques à ces plans de relance des pays de l'Union européenne.

- **Il ne s'agit pas d'un plan de relance européen** : le plan de relance annoncé au Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008 n'est pas européen, **il est la somme des plans de relance nationaux**. Sur les 200 milliards d'euros annoncés, seuls 30 milliards sont d'origine communautaire, sous forme de prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) Le reste (170 milliards) est le total des sommes prévues par chaque Etat membre. Quatre Etats (France, Allemagne, Royaume Uni et Espagne) totalisent à eux seuls près de 110 milliards d'Euros ; on mesure les progrès qu'il reste à réaliser pour une vraie politique communautaire de croissance économique. Le budget de l'Union européenne représente environ 130 milliards d'euros ce qui correspond à environ 1 % du revenu national brut de l'Union européenne. Les montants sont donc insuffisants pour une politique de relance efficace d'autant que ces montants sont affectés pour presque la moitié à l'agriculture (PAC) et qu'un déficit est interdit.
- **Les plans de relance ne sont pas coordonnés** : chaque pays a annoncé son plan sans coordination avec les autres. Les réponses à la crise restent nationales, disparates et même divergentes. Ainsi le plan britannique privilégie la consommation des ménages avec une baisse de 2,5 points du taux de TVA alors que les plans allemand et français consistent principalement à soutenir les entreprises par le remboursement de dettes et des avances de trésorerie.
- **Les plans de relance ne sont pas assez ambitieux**. Malgré l'annonce d'un plan équivalent à 1,5% du PIB européen, la réalité est plus proche de 0,7 et 0,6 % du PIB. Le FMI préconisait au moins 2% et les plans américains, japonais, chinois avoisineront les 4% de son PIB. D'autre part, le plan européen morcelé en plans nationaux est structurellement inadapté à une économie européenne intégrée. Si la crise peut être une chance, c'est celle de mettre en place une réelle ambition économique au niveau communautaire et de réorienter notre modèle de croissance vers un modèle plus écologique, créateur d'infrastructures

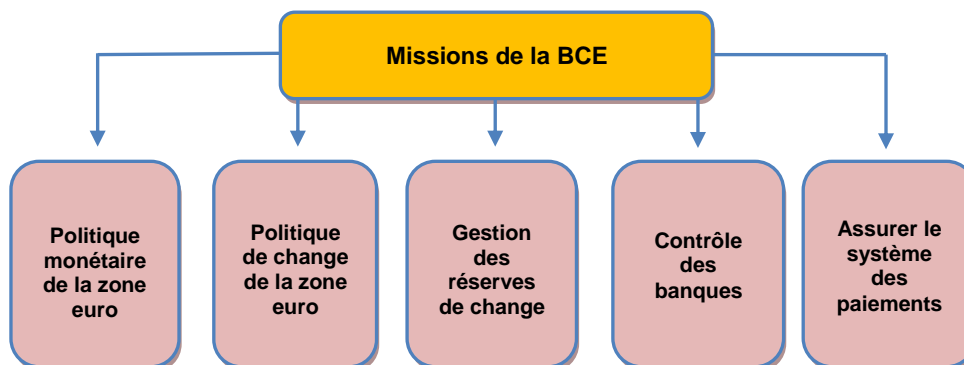
collectives et d'emplois. Cette ambition ne peut se réaliser que par l'augmentation significative du budget de l'Union (toujours plafonné à 1% du PIB) ou par le recours à l'emprunt auquel s'oppose toujours la réglementation européenne.

- **En même temps, ces plans dégradent sensiblement la situation des finances publiques.** Les déficits publics (ceux de l'Etat, de la Sécurité sociale et des collectivités locales) vont dépasser allégrement les 3% du PIB et la dette publique les 60% du PIB, ce qui peut avoir des effets négatifs à long terme :
 - ✓ **Une reprise de l'inflation** car une partie du déficit est financée par de la création monétaire aux Etats-Unis et en GB, ce que la BCE se refuse à faire pour les pays de la zone euro.
 - ✓ **Un ralentissement de l'investissement privé** car les Etats ponctionnent excessivement l'épargne disponible ce qui prive les firmes privées de ces capitaux (effets d'éviction).
 - ✓ **Une hausse future des impôts** qui peut conduire les ménages à épargner par anticipation ce qui freinera la consommation et la reprise.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010p	2011p
Croissance du PIB (en %)							
- Allemagne	0,8	3,0	2,5	1,3	- 5,0	1,2	1,7
- France	1,9	2,2	2,3	0,4	- 2,2	1,5	1,8
- GB	2,1	2,8	3,0	0,7	- 4,9	1,3	2,5
- UE 27	2,0	3,1	2,9	0,9	- 4,0	1,3	1,9
- Etats-Unis	2,9	2,8	2,0	1,1	- 2,4	3,1	2,6
- Japon	1,9	2,0	2,4	- 0,6	- 5,2	1,9	2,0
Solde des administrations publiques (en % du PIB)							
- Allemagne	- 3,3	- 1,5	- 0,2	- 0,7	- 3,2	- 5,5	- 4,7
- France	- 2,9	- 2,3	- 2,7	- 3,4	- 7,9	- 8,2	- 7,4
- GB	- 3,4	- 2,7	- 2,7	- 5,5	- 11,5	- 12,0	- 10,0
- UE 27	- 2,4	- 1,4	- 0,8	- 2,3	- 6,8	- 7,2	- 6,5
- Etats-Unis	- 3,7	- 2,3	- 1,2	- 4,5	- 11,0	- 10,0	- 9,9
- Japon	- 6,7	- 1,6	- 2,5	- 2,9	- 6,9	- 6,7	- 6,6
Dette publique (en % du PIB)							
- Allemagne	67,8	67,6	65,1	65,9	73,2	78,8	81,6
- France	66,4	63,7	63,8	68,0	77,6	83,6	88,6
- GB	42,3	43,4	44,2	52,0	68,1	79,1	86,9
- UE 27	62,5	61,3	58,7	61,5	73,6	79,6	88,4
- Etats-Unis	60,8	60,1	60,8	63,2	77,7	91,1	83,8
- Japon	177,3	180,3	167,1	172,1	185,3	194,0	198,2

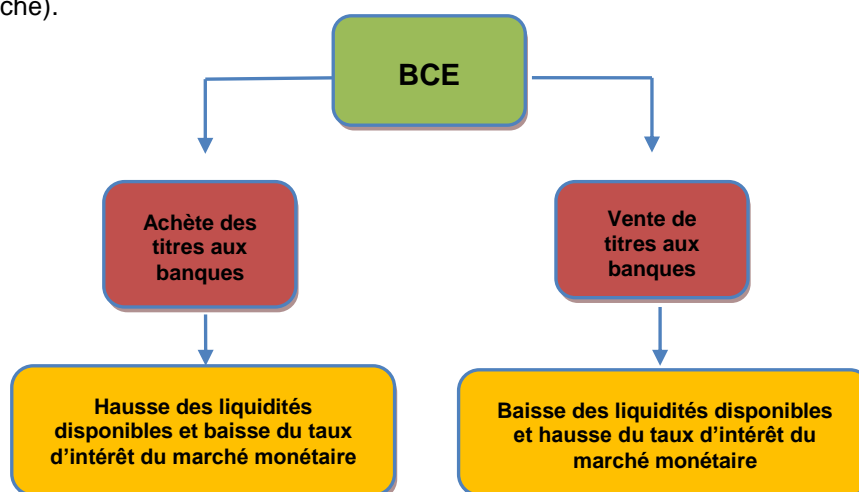
e) – Les principes de la politique monétaire

1. Suite au Traité de Maastricht (1992), la Banque centrale européenne (BCE) a été créée le 1er juin 1998 à Francfort. Celle-ci se voit chargée de conduire la politique monétaire unique de la zone Euro. Elle forme avec les autres banques centrales nationales (BCN) des États membres de l'UE, une structure indépendante et supranationale, le système européen de banques centrales (SEBC).

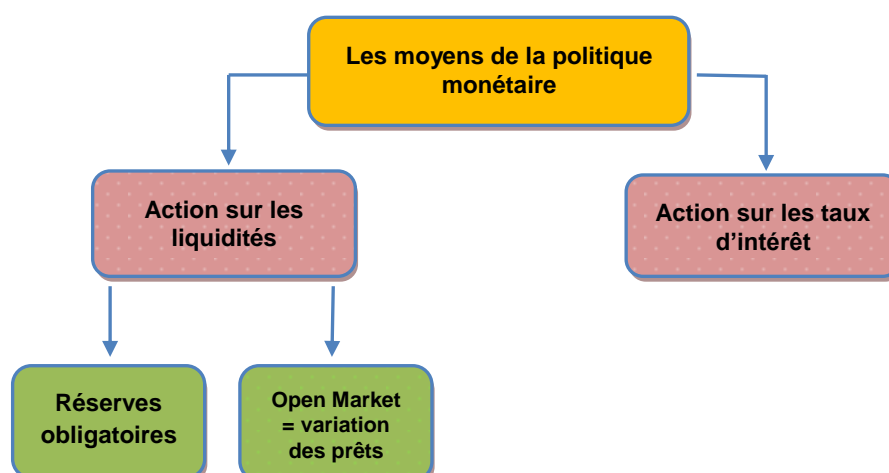


2. La Banque centrale intervient sur le marché monétaire pour prêter de la monnaie centrale aux banques, moyennant paiement d'un intérêt et presque toujours en contrepartie d'une créance détenue par les banques (bons du Trésor, effets de commerce, devises). Elle peut donc contrôler la création de monnaie des banques de quatre façons :

- **En définissant la liste des créances que la Banque centrale est prête à acheter.** Plus la liste est longue, plus les banques de second rang pourront faire des crédits et inversement.
- **En définissant le volume de crédit** qu'elle est prête à accorder aux banques pour une période donnée. C'est la **politique d'Open Market**. La BCE propose par appel d'offre aux banques, à intervalle régulier, le rachat (ou la vente) d'une quantité de titres de créance contre de la monnaie centrale à un taux décidé par elle en fonction de sa politique. Elle procède de deux façons :
 - ✓ **Soit par les achats fermes** sur appel d'offres, la banque centrale décidant du volume de titres à court terme qu'elle est prête à acheter en fonction de sa politique monétaire (le taux des appels d'offre est le taux directeur du marché interbancaire) ;
 - ✓ **Soit par la prise en pension pour une durée limitée**, à la demande des banques qui vendent leurs titres contre promesse de rachat aux taux des prises en pension (le taux le plus élevé du marché).

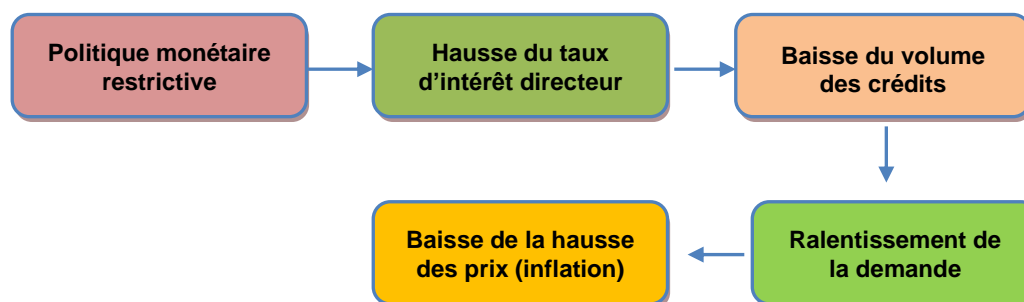


- **Ces opérations d'Open Market permettent des ajustements instantanés des taux d'intérêt**, pour de courtes périodes, alors que les autres techniques de politique monétaire sont utilisées moins fréquemment. Quand la banque centrale veut réduire la « base monétaire », elle peut vendre des titres (généralement des emprunts d'État courts ou des bons du Trésor) aux banques ; cela se traduit par une augmentation marginale du loyer de l'argent et une réduction de la liquidité du système bancaire. À l'inverse pour augmenter la circulation d'argent, la banque centrale achètera des titres appartenant aux banques, contre paiement auprès d'elle-même, ce qui implique l'entrée en circulation d'argent que les banques pourront prêter à leurs clients.
 - **En définissant son taux d'intérêt directeur** d'intervention au jour le jour sur le marché monétaire.
 - **En déterminant le taux des réserves obligatoires.** Les réserves obligatoires sont les sommes d'argent, provenant des dépôts des clients, que les banques sont obligées de déposer sur leur compte à la Banque centrale. Plus le taux est élevé et moins les banques disposent de monnaie centrale pour garantir leurs crédits. Il est à l'heure actuelle de 2%.
3. **La politique monétaire consiste à contrôler la croissance de la masse monétaire** (M3 en particulier) de telle façon que celle-ci n'augmente pas plus vite que le PIB pour éviter l'inflation. Le principal objectif de la BCE est de maintenir, au sein de la zone euro, l'inflation annuelle au dessous, mais **à un niveau proche, de 2 %/an**, sur le moyen terme.



4. Ainsi, si la Banque centrale prévoit une reprise de l'inflation, elle peut :

- ✓ Augmenter son taux d'intérêt : les banques vont répercuter cette hausse sur le coût du crédit ce qui devrait dissuader les agents économiques d'emprunter à court terme, ce qui devrait limiter la création de monnaie supplémentaire ;
- ✓ Augmenter les réserves obligatoires : ceci privera les banques d'une partie de leurs ressources pour faire des crédits ;
- ✓ Diminuer le volume de crédit qu'elle est prête à accorder aux banques ou même leur vendre des titres pour les priver de liquidités.



f) – Des politiques monétaires restrictives

1. Les politiques budgétaires doivent être encadrés par une politique monétaire indépendante des Etats. L'Union européenne, et notamment la zone euro, se méfient fortement des déficits budgétaires excessifs susceptibles de menacer la stabilité monétaire de l'ensemble. Cette défiance, surtout allemande, repose sur la crainte que l'instabilité monétaire, au-delà de ses coûts purement économiques, menace la liberté individuelle et déstabilise la démocratie. Ces inquiétudes sont enracinées dans la mémoire des expériences douloureuses de l'entre-deux guerres (la crise des années 20 et l'hyperinflation en Allemagne) et de leurs conséquences politiques, avec l'accession au pouvoir de régimes totalitaires dans plusieurs pays européens et le drame de la Seconde Guerre mondiale.
2. Aussi, la politique monétaire de la zone euro a-t-elle été confiée à une banque centrale — la BCE — dont l'indépendance à l'égard des autorités politiques, nationales ou européennes, est sans équivalent dans le monde : la BCE, dont le mandat est d'assurer prioritairement la stabilité monétaire de la zone euro, a la faculté de choisir elle-même son objectif d'inflation, la manière dont elle entend le poursuivre, et n'a de compte à rendre à personne sur son action, si ce n'est l'obligation formelle qui lui est faite, de se prêter, une fois par trimestre, aux questions des parlementaires européens ; mais ceux-ci, à la différence de leurs homologues américains, n'ont aucun pouvoir sur la BCE ou sur ses statuts, de sorte que cette séance trimestrielle de questions tourne au monologue d'auto justification. Dans un autre registre, la Banque d'Angleterre, pourtant indépendante elle aussi, se voit fixer son objectif d'inflation par le gouvernement, et est soumise à des exigences de transparence de ses décisions.
3. L'objectif de la BCE est d'avoir un taux d'inflation inférieur à 2% l'an en contrôlant la croissance de la masse monétaire et donc l'émission de monnaie et de crédits. Elle a admis un certain assouplissement, en faisant de ce taux une cible à moyen terme, qu'elle vise en moyenne. Il faut toutefois souligner que cette valeur est très faible : elle tend donc à installer une orientation permanente un peu trop restrictive, surtout en période de hausse des prix de l'énergie. Cependant, la fixation de cet objectif rencontre deux types de difficultés dans la zone euro :
 - Les pays de la zone euro n'ont pas les même taux d'inflation ce qui pose le problème du choix du taux directeur. Si elle impose un taux d'intérêt élevé ce sont les pays les plus vertueux, c'est-à-dire les moins inflationnistes, qui sont pénalisés car leur taux d'intérêt réel (taux nominal – taux d'inflation) devient très élevé. Si elle décide d'un taux faible, ce sont les pays vertueux qui peuvent ainsi soutenir leur croissance avec le risque que l'inflation s'accélère dans les pays inflationnistes.
 - De même, les pays de la zone euro ne présentent pas le même bilan en matière de solde extérieur. Si l'Allemagne accumule les excédents, la France et l'Italie collectionnent les déficits. Un Euro fort n'a qu'une incidence limitée sur les résultats de l'Allemagne car elle bénéficie d'une forte compétitivité structurelle (spécialisation dans les biens d'équipement) alors qu'il pénalise la France et l'Italie dont la compétitivité repose davantage sur les prix. Il est donc difficile de connaître le taux de change optimal pour l'ensemble des pays de la zone.

Inflation et solde du commerce extérieur (en %)

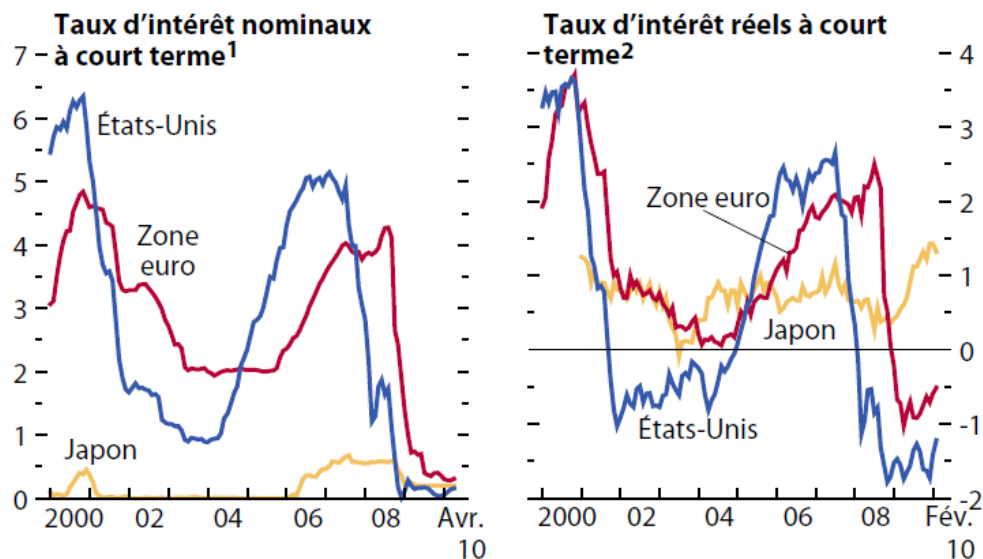
	2005	2006	2007	2008	2009	2010p	2011p
Croissance des prix (en %)							
- Allemagne	1,9	1,8	2,3	2,5	1,5	0,2	0,9
- France	1,9	1,9	1,6	2,5	0,8	0,7	1,5
- GB	2,0	2,3	2,3	2,5	1,4	2,5	1,4
- UE 27	2,3	2,3	2,4	3,7	1,2	1,1	1,5
- Etats-Unis	3,3	3,2	2,9	3,0	1,2	0,2	0,1
Solde extérieur (% du PIB)							
- Allemagne	5,2	6,6	7,9	6,6	5,0	4,8	4,8
- France	- 1,8	- 1,8	- 2,3	- 3,3	- 2,9	- 3,3	- 3,6
- GB	- 2,6	- 3,3	- 2,7	- 1,5	- 1,3	- 1,8	- 2,0
- UE 27	- 0,7	- 1,1	- 1,2	- 1,1	- 1,4	- 1,4	- 1,3
- Etats-Unis	- 5,9	- 6,0	- 5,2	- 4,9	- 3,0	- 3,1	- 2,5

(Source : Ocde 2010)

4. **La politique de la BCE apparaît comme moins dynamique que celle de la Fed** (la Banque centrale des Etats-Unis). Cette dernière, en effet, a aussi pour mandat de soutenir la croissance. En conséquence, **la Fed agit plus tôt et avec plus de vigueur que la BCE**. Ainsi :

- ✓ **Au moment de la reprise de l'inflation** en 2005 (forte hausse des prix du pétrole et du prix des matières premières), la Fed n'hésite pas à augmenter fortement son taux d'intérêt (à plus de 5%) pendant l'année 2005 alors que la BCE ne réagit qu'en 2006 avec un taux qui ne dépasse pas les 4%.
- ✓ **Au moment de la récession** de 2008-2009, la Fed abaisse rapidement son taux directeur à un niveau proche de 0% en 2008 afin de **soutenir la croissance et d'éviter la déflation** (baisse des prix) alors que la BCE n'agit qu'à la fin 2008 et se refuse de baisser ses taux au dessous de 1%.

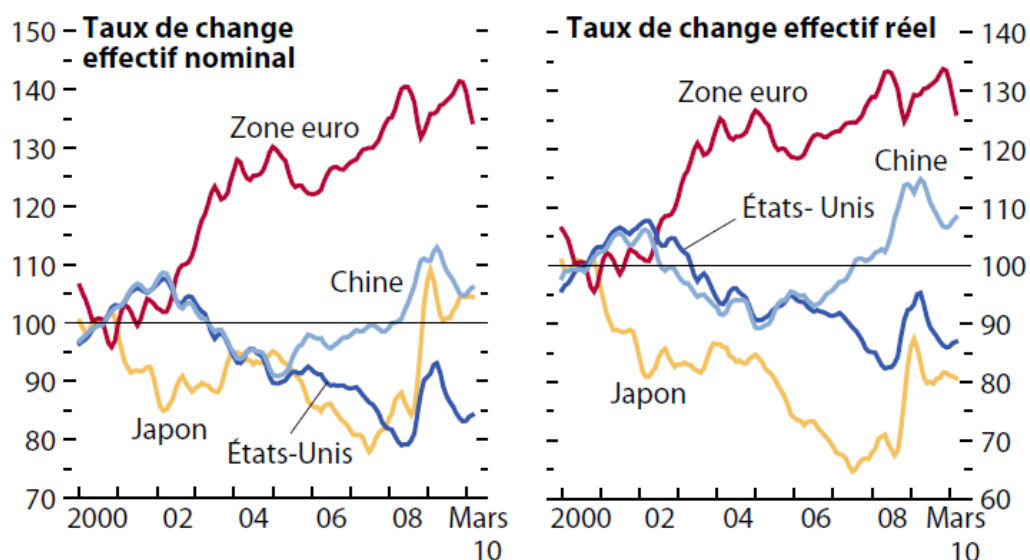
Les variations du taux d'intérêt directeur des banques centrales européennes et américaines



g) – Une politique de change inexistante

1. **La politique de change est partagée, de façon ambiguë, entre la BCE et les ministres des finances de la zone euro** (Traité de Maastricht). En conséquence, personne ne maîtrise véritablement cette politique. La valeur de l'Euro est donc fixée librement sur le marché des changes en fonction de l'offre et de la demande qui dépendent, en partie, des anticipations des agents du marché sur les politiques monétaire et budgétaire menées au sein de la zone euro et aux Etats-Unis. Si la politique américaine apparaît comme trop expansionniste et trop inflationniste, les marchés vont se détourner du dollar et acheter de l'Euro. A contrario, si les perspectives de croissance apparaissent plus solides aux Etats-Unis que dans l'UE, l'Euro va se déprécier vis-à-vis du dollar. **La valeur de l'Euro dépend donc, en grande partie, des décisions qui sont prises en dehors de la zone.**

Monnaies principales



2. **La vraie question est donc le rôle international de l'euro à l'avenir.** Créé pour permettre l'essor d'un grand marché intérieur européen, l'euro n'est pas devenu une monnaie de cotation, de transaction et de règlement sur les grands marchés internationaux. L'euro a la fonction de monnaie d'ajustement aux fluctuations du dollar entre les deux zones du système monétaire international. Or, l'instabilité du change euro dollar et la hausse récente de l'euro ont plusieurs effets négatifs sur la croissance de la zone :

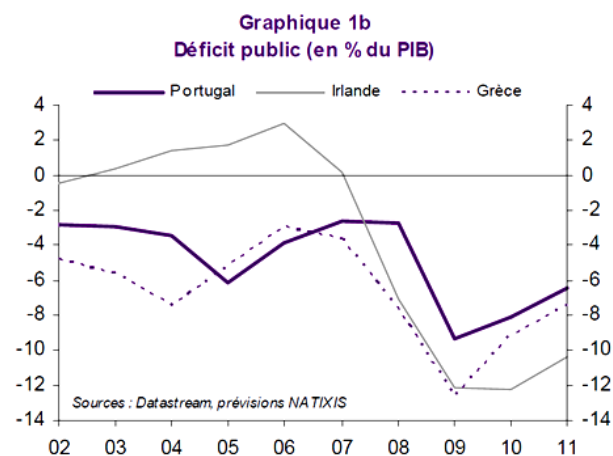
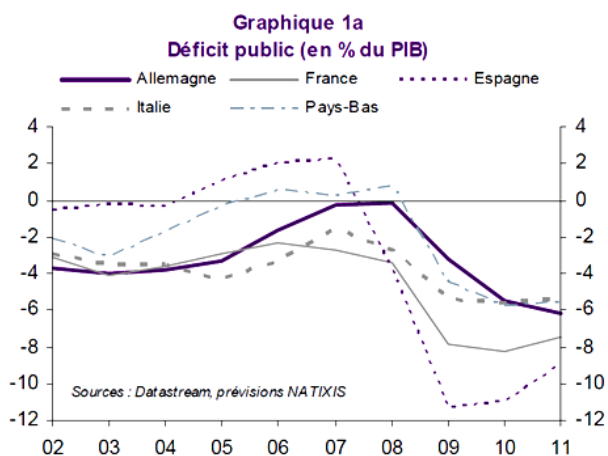
- **Tout d'abord, elle augmente le pouvoir d'achat des agents de la zone euro vis-à-vis des produits libellés dans les autres monnaies.** En conséquence, les importations de l'UE vont augmenter plus vite ce qui risque de déséquilibrer les balances courantes et freiner la production interne. En revanche, ces importations vont coûter moins cher ce qui, dans le cas du pétrole et des matières premières, devrait réduire les coûts de production.
- **Ensuite, elle augmente le prix des produits exportés par les pays de la zone euro et diminue sa compétitivité-prix.** Les étrangers doivent donner plus de monnaie nationale pour acquérir des produits fabriqués dans la zone euro. Ils vont donc moins en acheter ce qui va freiner les exportations de la zone euro et déséquilibrer la balance courante des pays les moins compétitifs.
- **Enfin, l'instabilité des cours met en en péril les grands groupes européens mondialisés,** car ils peuvent subir des pertes de change importantes entre le moment où il signe un contrat et le moment où ils reçoivent les devises en paiement de la livraison.

h) – Les politiques au sein de l'UE doivent être réformées

1. **On peut donc faire plusieurs critiques à l'UE en matière de politique économique :**

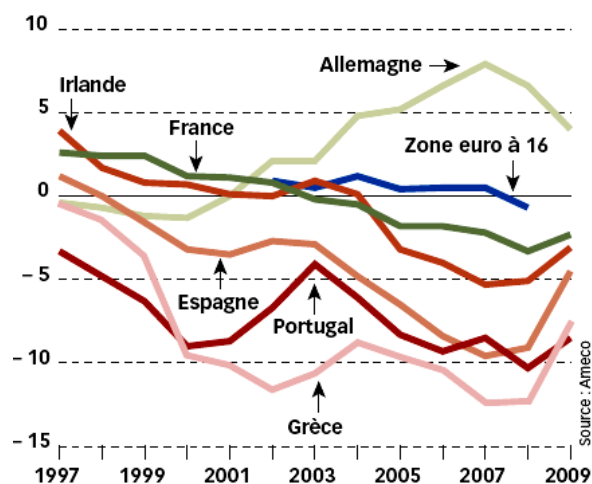
- **Les politiques budgétaires restent nationales et ne sont pas coordonnées.** C'est contradictoire avec la création d'une monnaie unique commune à tous les Etats de la zone euro. Le PSC n'a pas su harmoniser les politiques budgétaires et elle n'a pas été respectée. En conséquence, les pays sont tentés d'adopter des stratégies de « chacun pour soi » et de se faire concurrence en matière d'impôts et de charges sociales (le « dumping fiscal »).
- **Les politiques monétaires et les politiques budgétaires ne sont pas coordonnées.** En d'autres termes, le « policy mix » est impossible puisque la BCE et les gouvernements ne mettent pas au point ensemble le même type de politique. Le « **policy-mix** » est défini comme l'orientation conjointe des politiques monétaire et budgétaire, à un moment donné du cycle économique. Le policy-mix est par exemple « **contracyclique** » lorsqu'en phase haute et ascendante du cycle, son orientation est plutôt restrictive pour éviter une surchauffe, ou lorsqu'en phase basse et descendante, elle est accommodante afin d'éviter l'effet récessif du retournement.
- **Politiques monétaires et budgétaires ne vont pas toujours dans le même sens dans la zone euro.** Depuis 1999, alors que la **politique monétaire a été contra-cyclique** aussi bien en zone euro qu'aux États-Unis, (la FED se serait révélée plus réactive que la BCE), l'orientation de la **politique budgétaire de la zone euro apparaît largement pro-cyclique** entre 1999 et 2006. La dégradation des finances publiques en 2000 et 2001, lors de la phase haute du cycle, a privé les pays de la zone euro des marges de manœuvre nécessaires pour stabiliser l'activité lorsque la conjoncture s'est retournée. Pendant la même période, les Etats-Unis menaient une politique budgétaire et une politique monétaire contra-cyclique autorisant une croissance plus rapide.

- Les pays de la zone euro se sont privés de l'arme de la dévaluation. N'ayant pas de politique de change, ils ne peuvent rétablir un déséquilibre de leur balance courante par une dépréciation de la monnaie.
- 2. La crise de la zone euro, qui a débuté en 2010, était donc prévisible. Depuis un certain nombre d'années les pays de la zone euro vivent au dessus de leurs moyens comme le montre :
- ✓ Les déficits publics et l'endettement public croissants des pays de la zone euro ;



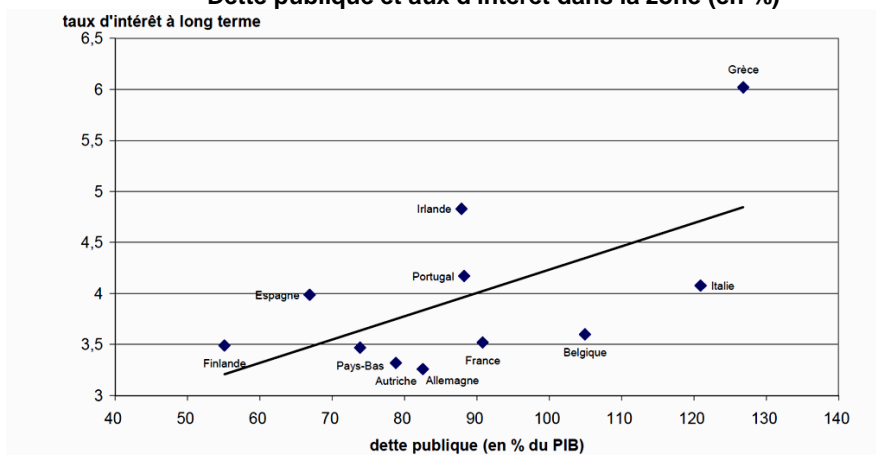
- ✓ Le déficit de la balance courante des pays de la zone euro, l'excédent allemand ne compensant pas les déficits des autres pays.

Excédents et déficits de la balance courante des pays de la zone euro (en % du PIB)

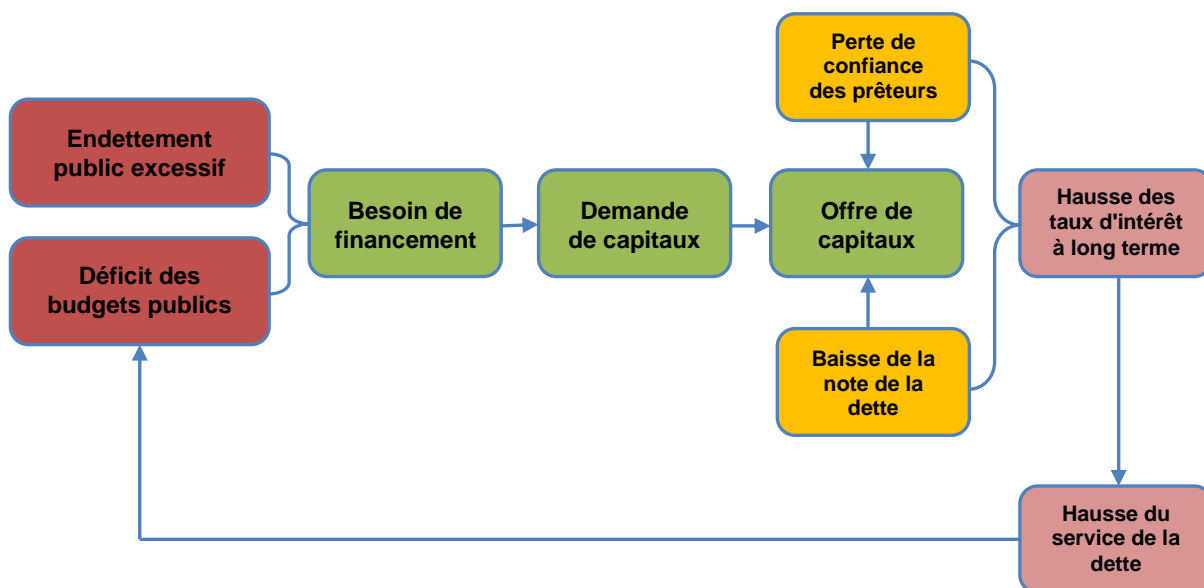


Les Etats pour financer leurs déficits publics ont empruntés massivement sur les marchés financiers en émettant des titres de la "dette souveraine" (bons du trésor, obligations d'Etat...). Les prêteurs ont commencé a douter de la capacité de certains Etats à rembourser ces emprunts. Ils ont donc commencé par demander des taux d'intérêt de plus en plus élevés aux pays les plus endettés pour accepter de leur prêter des capitaux (la Grèce, le Portugal, l'Italie...).

Dette publique et aux d'intérêt dans la zone (en %)

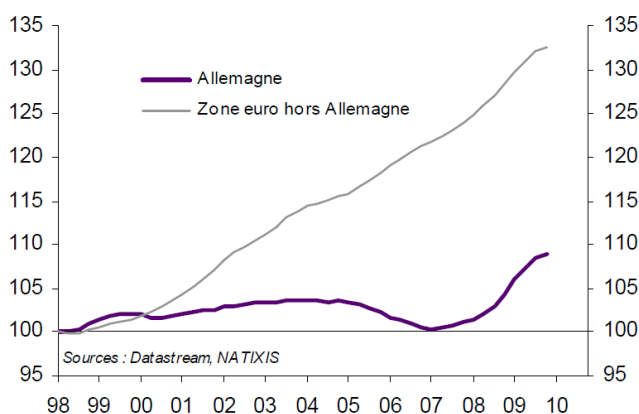


Or, plus le taux d'intérêt est élevé et plus l'Etat augmente la **charge de la dette** (ou "service de la dette"), ce qui revient à creuser davantage son déficit et à diminuer sa solvabilité à long terme.

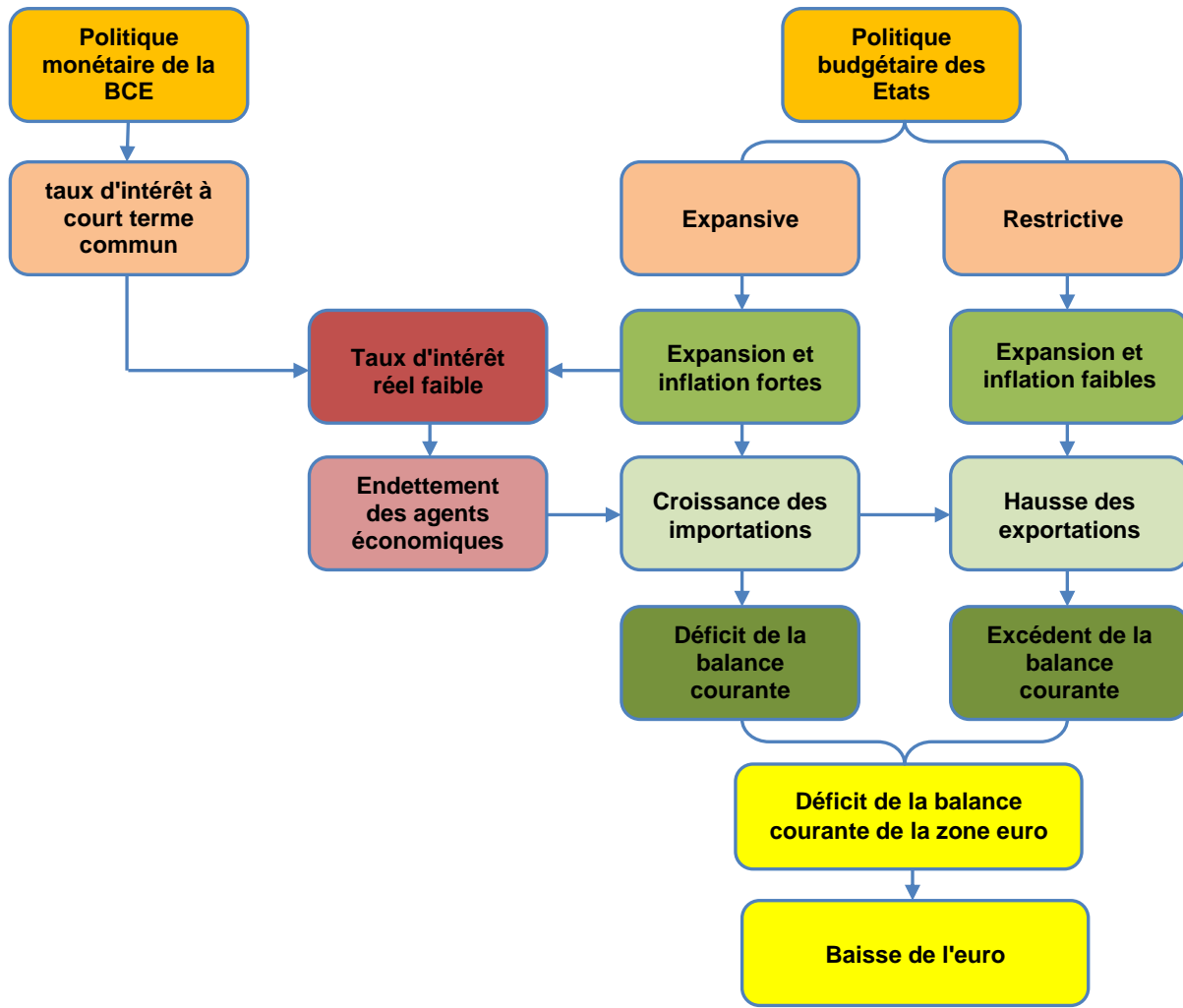


3. **On peut donner trois raisons principales à cette crise de confiance** envers la capacité de la zone euro de rebondir après la crise et de mettre de l'ordre dans ses comptes publics.
 - **Tout d'abord, il n'existe aucune solidarité entre les Etats de la zone**, chaque pays menant des politiques divergentes.
 - *L'Allemagne a privilégié sa compétitivité.* En flexibilisant le marché du travail et en menant une politique rigoureuse en matière budgétaire, elle a pu freiner la hausse de ses coûts unitaires et dégager des excédents de sa balance courante au détriment des autres pays de la zone euro. Elle considère qu'elle n'a pas à payer les erreurs des pays qui n'ont pas respecté les critères du pacte de stabilité (la Grèce...). Elle a donc tardé à réagir face à la crise de confiance ce qui l'a aggravé lorsque les marchés financiers se sont aperçus qu'il n'existait pas de solidarité au sein de la zone euro.

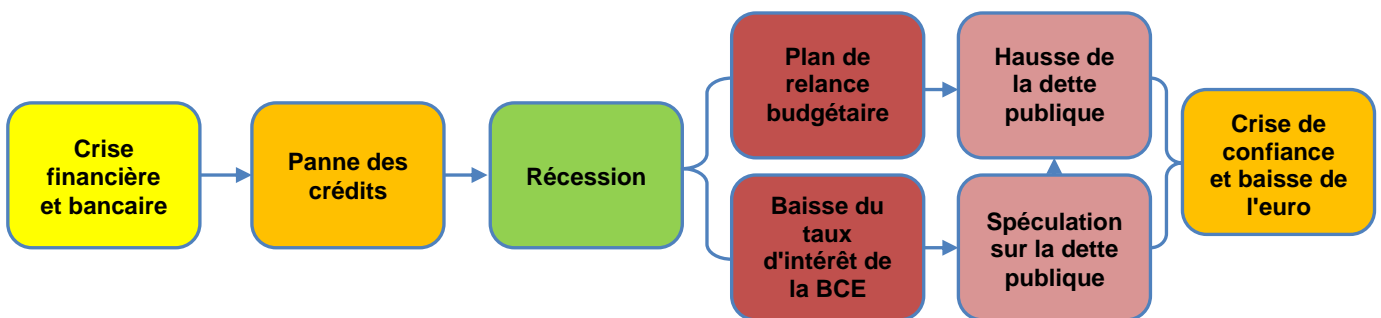
Graphique 8
Coût salarial unitaire total (100 en 1998:1)



- *Les autres pays ont préféré vivre au dessus de leur moyens.* En effet, la BCE, en fixant un taux d'intérêt moyen pour l'ensemble de la zone favorise les pays qui ont la plus forte inflation. Pour ces pays, les taux d'intérêt réels (taux nominal - taux d'inflation) sont presque négatifs. La faiblesse de ces taux d'intérêt réels a incité les ménages, les entreprises et les Etats à s'endetter. La hausse de l'euro a rendu les exportations de ces pays moins compétitives. Leur balance courante est devenue fortement déficitaire alors que les Etats, pour soutenir la croissance après la crise, s'endettaient davantage, au risque de perdre la confiance des marchés financiers et de déclencher une crise de liquidité et de solvabilité faisant baisser l'euro.



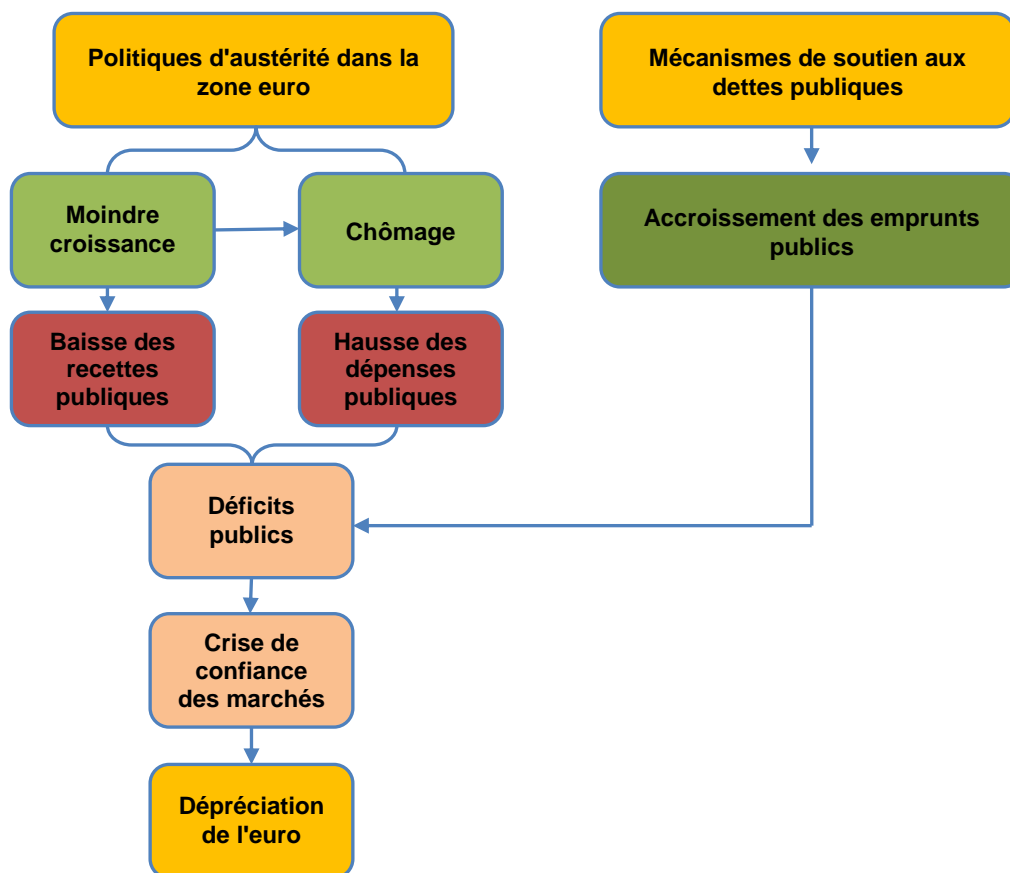
- Ensuite, la crise économique a mis à mal les budgets des Etats d'une part parce que toute récession se traduit par une perte de recettes fiscales et sociales et par une augmentation des dépenses publiques (crise des ciseaux), et, d'autre part, parce que les Etats ont pratiqué des politiques de relance pour atténuer les effets de la crise et sauver le système bancaire menacé de faillite après la chute des cours sur les marchés financiers.



- Enfin, les perspectives de croissance dans la zone euro sont plus faibles que dans les autres zones économiques alors que les pays européens vont devoir affronter les conséquences du vieillissement de leur population. Les recettes des Etats vont donc peu progresser alors que les dépenses sociales pour les retraites et la maladie vont fortement augmenter.
4. Les autorités européennes ont fini par réagir pour essayer d'enrayer la crise. Elles ont pris trois décisions qui n'ont pas su calmer l'inquiétude des marchés :
 - ✓ En créant un fonds de stabilité de 750 milliards d'euros alimenté par un emprunt de la Commission européenne (60 milliards), des emprunts des Etats nationaux (440 milliards) et des prêts du FMI (250 milliards) qui pourra être mobilisé pour venir en aide aux Etats qui auraient des difficultés exceptionnelles pour se procurer des liquidités afin de rembourser leurs dettes.
 - ✓ En amenant la BCE à acheter de la dette publique contre de la création de monnaie ce qui revient à remettre en cause le dogme qui interdisait à la BCE de faire "marcher la planche à billet".

- ✓ **En engageant des plans d'austérité pour redresser les comptes publics** : gel ou baisse des salaires des fonctionnaires, baisse du nombre des fonctionnaires, recul de l'âge de la retraite, baisse des prestations sociales, hausse de la TVA et de certains impôts...

Cependant, ces mesures n'ont pas redonné confiance aux marchés d'une part parce que le fonds de stabilité, si il est mis en œuvre, va aggraver la dette publique, et, d'autre part, parce que les plans d'austérité vont multiplier la récession en freinant les exportations de chaque pays membres.



- ✓ Cependant, il existe des contre-tendance à ce mouvement récessif car la baisse de l'euro va redonner de la compétitivité-prix aux produits de la zone euro qui vont pouvoir être exportés vers les pays émergents à forte croissance ce qui peut soutenir la croissance de la zone euro.
5. **Pour sortir de cette crise un certain nombre d'économistes proposent de réformer le cadre institutionnel** de la politique conjoncturelle de la manière suivante :
 - ✓ **En mettant en place un gouvernement fédéral** qui pourra mener une politique unique. On appelle gouvernement économique d'un pays *la conduite simultanée de la politique monétaire, de la politique budgétaire et de la politique de change pour atteindre la croissance durable maximale* afin d'avoir un chômage faible et des revenus réels en expansion. L'Europe politique est nécessaire pour faire zone économique intégrée. La monnaie unique ne suffit pas !
 - ✓ **Etablir un budget fédéral de la zone euro permettant de redistribuer des ressources entre Etats membres** afin de réduire les inégalités. Aux Etats-Unis, le budget de l'Etat fédéral est un puissant mécanisme de redistribution entre les Etats membres.
 - ✓ **Encadrer la concurrence fiscale et sociale entre Etats membres**, de même qu'une région de France ne peut pas réduire l'impôt sur le revenu ou les cotisations sociales pour faire concurrence aux autres, tout en prétendant bénéficier des mécanismes de redistribution mis en place.
 - ✓ **Coordonner les politiques structurelles**. Le projet mobilisateur ne peut être qu'une coopération étroite dans la mise en commun de ressources humaines et technologiques pour se placer à la frontière d'une vague d'innovations portées par les économies d'énergie, la substitution vers les énergies renouvelables, la protection de l'environnement et la baisse des coûts de la santé. Il faut aussi en faire bénéficier au maximum les pays émergents qui vont devenir les fers de lance de la croissance mondiale. L'outil principal est une taxe carbone croissante dans l'ensemble de l'Europe, dont le produit doit être consacré en partie à l'investissement en recherche et développement et en partie à abaisser le coût du travail.

2 – La coordination des politiques structurelles

a) – Des politiques structurelles centrées sur la connaissance

1. Les politiques structurelles visent en effet à influencer sur le fonctionnement de l'économie sur le moyen et le long terme. Elles s'appuient sur des objectifs intermédiaires, qui visent :
 - ✓ l'approfondissement de l'intégration européenne en encourageant la mobilité des facteurs de production, l'accroissement des échanges et l'uniformisation des procédures et normes ;
 - ✓ le renforcement des processus de marché, ce qui suppose l'augmentation de leur taille et l'intensification des mécanismes concurrentiels ;
 - ✓ l'amélioration de la compétitivité des pays de l'Union. Elle devrait permettre de conserver voire de gagner des parts de marché dans une économie marquée désormais par la forte concurrence des pays émergents.
 2. La poursuite de ces objectifs intermédiaires doit permettre d'atteindre un objectif final d'amélioration du bien être collectif, c'est-à-dire une croissance plus forte et durable, des prix modérés, des produits plus diversifiés et de meilleure qualité, des emplois plus nombreux et plus qualifiés.
 3. En 2000, l'Union européenne se fixe des objectifs ambitieux : « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». La Stratégie de Lisbonne a tout d'abord été mise en œuvre sur la base d'une série d'objectifs chiffrés définis et adoptés par les chefs d'Etats et de gouvernements de l'Union européenne en Conseil européen au printemps de chaque année.
- ✓ Les objectifs finaux à atteindre pour 2010

Les objectifs chiffrés « finaux » fixés
par les Conseils européens de printemps à l'horizon 2010

Sujet	Objectif chiffré	Conseil européen
Taux de croissance	3 % par an ²	Lisbonne 2000
Taux d'emploi	70 % de la population active 60 % de la population active féminine 50 % des travailleurs âgés (+ 50 ans)	Lisbonne 2000 Lisbonne 2000 Stockholm 2001
Taux d'émission de gaz à effet de serre	Réduction de 8 % par rapport au niveau de 1990* (en application du protocole de Kyoto)	Barcelone 2002

* Le Conseil européen de mars 2007 a fixé à l'Union européenne à l'horizon 2020 un objectif d'au moins 20 % de réduction du taux d'émission de gaz à effet de serre par rapport à 1990 (voire 30 % en fonction des conditions d'adaptation du protocole de Kyoto au-delà de 2012)

- ✓ Les objectifs intermédiaires :

Les objectifs chiffrés intermédiaires fixés
par les Conseils européens de printemps à l'horizon 2010

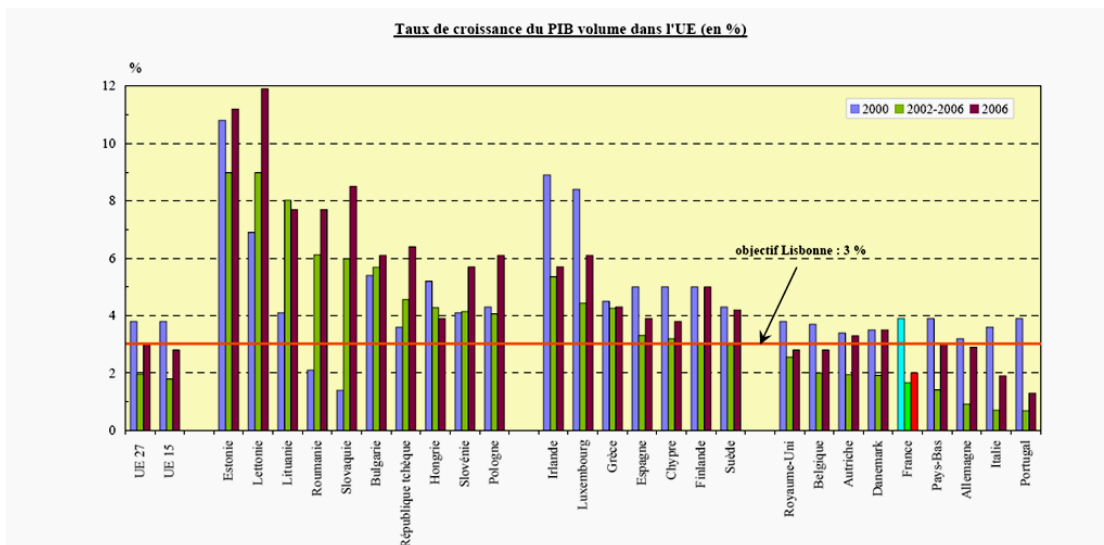
Sujet	Objectif chiffré	Conseil européen
Éducation	85 % d'une classe d'âge au niveau du Bac	Lisbonne 2000
Pacte de stabilité et de croissance	Déficit public inférieur à 3 % du PIB * Dettes publiques inférieures à 60% du PIB	Stockholm 2001
Marché intérieur	98,5 % de directives transposées dans les délais ** Réduction du niveau global des aides d'État en pourcentage du PIB d'ici 2003	Stockholm 2001
Dépenses de R & D	3 % du PIB, dont 2/3 de dépenses privées	Barcelone 2002
Âge effectif du départ à la retraite	À augmenter d'environ 5 ans	Barcelone 2002
Structures d'accueil subventionnées pour les enfants	90 % des enfants entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire 33 % des enfants de moins de 3 ans	Barcelone 2002
Chômage des jeunes (18-24 ans)	Taux d'abandon des études inférieur à 10 % Offre d'un emploi, d'une formation, d'un stage dans un délai de 4 mois au plus	Bruxelles 2006

* Les conclusions du Conseil européen de Stockholm évoquent même l'objectif d'une « situation budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire » ** Le Conseil européen de Bruxelles de mars 2007 a fixé un nouvel objectif de 99 % de directives transposées dans les délais à l'horizon 2009

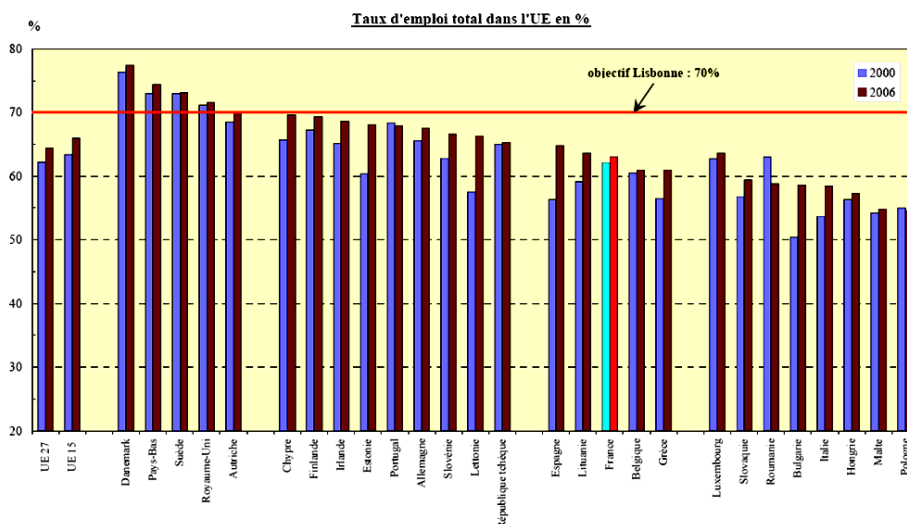
4. La mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne a reposé depuis son lancement sur la mobilisation des acteurs concernés, et en premier lieu des gouvernements nationaux, dès lors que l'amélioration de la croissance et de la compétitivité de l'Union européenne ne peuvent par nature découler des seules décisions communautaires.

5. Les résultats économiques et sociaux des Etats membres au regard des objectifs fixé s'avèrent très contrastés :

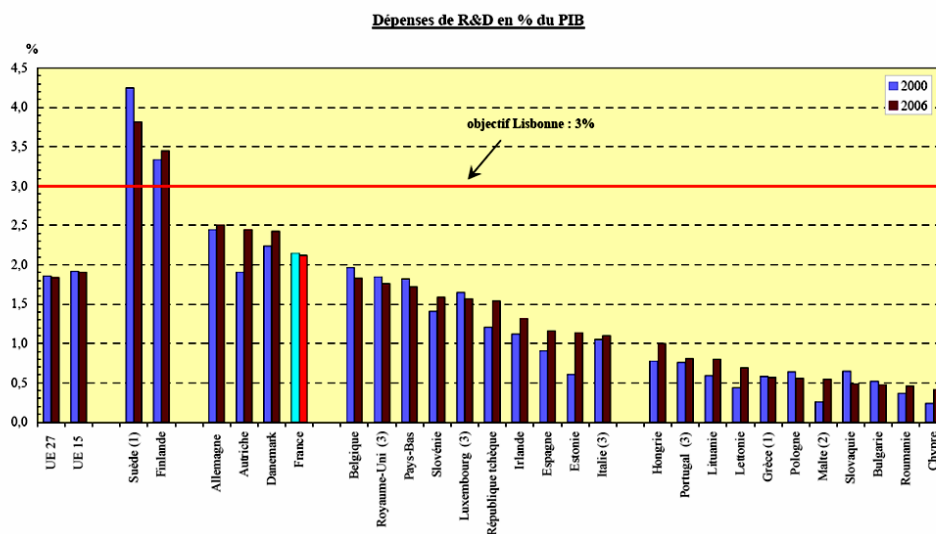
✓ La croissance économique n'est pas au rendez-vous et la crise de 2009 va aggraver ce bilan :



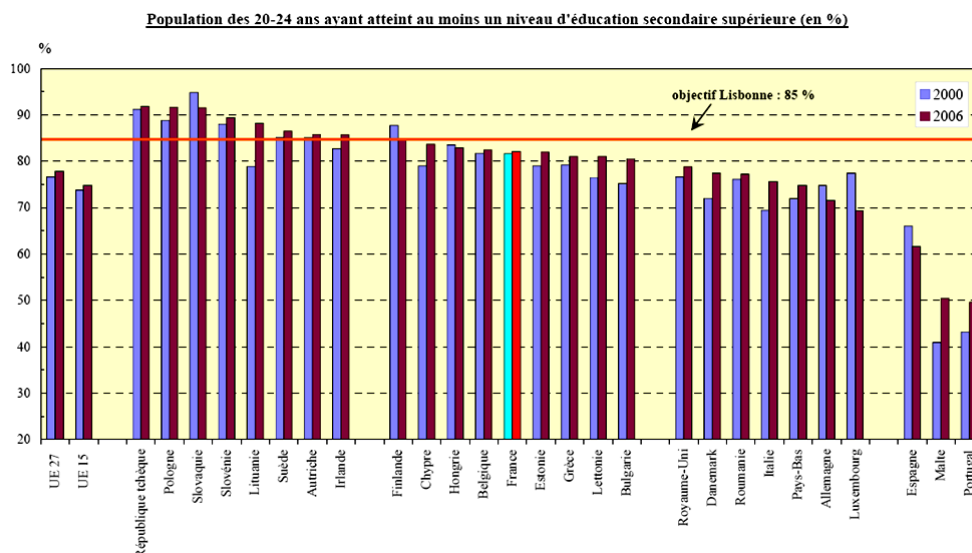
✓ Le taux d'emploi a progressé mais il reste inférieur aux ambitions :



✓ Les dépenses de recherche restent bien inférieures aux objectifs :



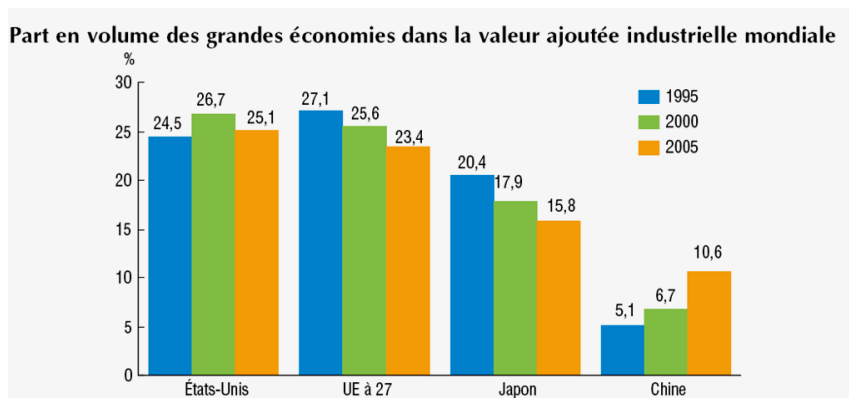
- ✓ Le niveau d'éducation d'une classe d'âge progresse et se rapproche des objectifs :



5. Cet échec relatif de la stratégie de Lisbonne peut être expliqué par un manque de coordination des Etats qui n'ont pas su dégager les ressources budgétaires pour des politiques communes (doublons dans la recherche, législations différentes...) et qui n'ont pas su inciter les firmes privées à privilégier le long terme (dépenses de recherche et investissements insuffisants) au lieu de donner la priorité au court terme et à la distribution de dividendes aux actionnaires.

b) – Des politiques structurelles centrées sur la concurrence

1. La création d'un marché unique implique la suppression des réglementations nationales qui empêchent la libre circulation des marchandises, des hommes et des capitaux. La politique structurelle de l'Union est donc faite de **déréglementation** et de **contrôle des pratiques anticoncurrentielles** par la Commission. Une réglementation uniforme et une concurrence accrue devraient avoir plusieurs avantages :
 - ✓ La concurrence incite les firmes à innover et à accroître leurs gains de productivité. Elle est donc un gage d'accroissement de la compétitivité des économies.
 - ✓ La concurrence devrait également se traduire par une baisse et une harmonisation des prix ce qui devrait augmenter le pouvoir d'achat du consommateur européen, la consommation et soutenir la croissance.
 - ✓ Enfin, un élargissement du marché devrait permettre des « économies d'échelle » qui vont réduire les coûts unitaires et favoriser la compétitivité.
2. Là encore, les résultats ne sont pas à la hauteur des espoirs mis dans la concurrence. On peut observer plusieurs insuffisances :
 - ✓ Les réglementations nationales sont encore loin d'être harmonisées ;
 - ✓ L'intégration du marché européen n'a pas été plus rapide que l'intégration mondiale ;
 - ✓ Les prix, pour un même produit, restent différents d'un pays à l'autre ;
 - ✓ Les pratiques anticoncurrentielles sont admises au nom de la constitution de grands groupes européens ;
 - ✓ La compétitivité européenne s'est affaiblie puisque l'Union européenne perd des parts de marché dans l'industrie.



c) – Des politiques structurelles qui redéfinissent les contours des services publics

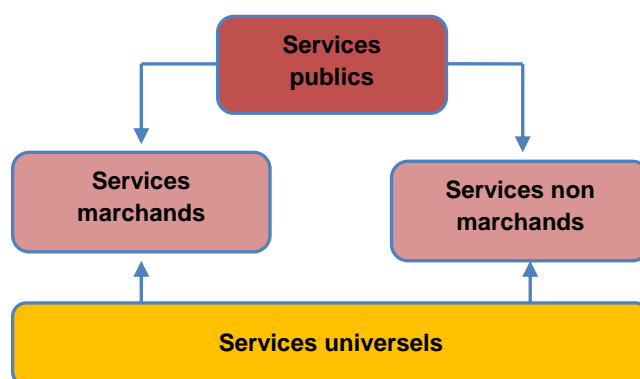
1. **Le service public est une activité d'intérêt général assurée sous le contrôle de la puissance publique.** En pratique, est service public ce que la puissance publique définit politiquement comme tel. C'est une notion distincte de celle de secteur public.
2. Pour qu'une activité d'intérêt général soit un service public, il faut qu'elle obéisse à un certain nombre de principes :
 - ✓ **Le principe d'égalité** : le service public s'adresse à tous sans aucune discrimination et son coût d'accès doit être le même pour tous. Ainsi, une banque privée peut refuser d'ouvrir un compte à un particulier ce qui n'est pas le cas de la banque postale. De même, le prix du timbre est le même pour tous alors que les coûts d'acheminement sont différents d'une localisation à l'autre. La Poste applique une **péréquation tarifaire**, le prix du timbre est plus élevé que le coût du transport dans les grands centres urbains ce qui compense les pertes de la distribution du courrier dans les campagnes. EDF fait la même chose pour le prix de l'électricité qui est égal pour tous alors que le coût de la distribution est beaucoup plus élevé lorsque l'on habite loin des centrales électriques.
 - ✓ **Le principe de continuité** : il s'agit de satisfaire les usagers en éliminant les retards et les ruptures dans la production du service. Ainsi, la Sncf s'engage à faire arriver ses trains à l'heure. EDF s'engage à éviter les coupures d'électricité ou à réparer les lignes le plus vite possible...
 - ✓ **Le principe d'adaptation** : le service public doit pouvoir s'adapter aux changements techniques ou aux changements législatifs. Ainsi, France Telecom a dû s'adapter à la concurrence des entreprises privées tout en conservant sa mission de service public.
3. **L'existence de services publics peut être justifiée par plusieurs raisons, économiques, sociales et politiques** :
 - ✓ **Economiquement**, l'Etat doit prendre en charge des activités que le marché n'est pas capable d'offrir ou imparfaitement. C'est le cas des :
 - ✓ **Biens collectifs purs** (*ils sont consommés collectivement et on ne peut exclure personne de leur consommation*). Dans ce cas, il est impossible de fixer un prix et de faire payer le consommateur (phénomène du passager « clandestin ») et aucune entreprise privée n'est prête à offrir ce bien indispensable à la collectivité. La défense nationale, l'éclairage des rues, la signalisation routière, la justice, sont des exemples de ce type de biens collectifs dits « purs ».
 - ✓ **Les externalités positives** : un certain nombre de services publics dégagent des effets positifs sur l'ensemble de l'économie dont le coût n'est pas pris en charge par les bénéficiaires. Ainsi, le fait d'avoir des services de communications ou de transports performants en France attire les firmes multinationales sur le territoire alors qu'elles n'ont pas financé leur développement. C'est donc à l'Etat de promouvoir ce type de services pour renforcer la compétitivité du pays et l'attractivité du territoire.
 - ✓ **Socialement**, l'Etat peut développer et définir des services publics au nom de la **cohésion sociale** et de la **justice sociale**. Ainsi, le service public de l'Education nationale a pour mission de diffuser une culture commune à l'ensemble des jeunes présents sur le territoire national et à leur offrir les mêmes chances de réussite.
4. **La fourniture des services publics n'est pas réservée au secteur public.** Il ne faut donc confondre service public et entreprise publique ou monopole public. Trois situations peuvent être envisagées :
 - ✓ **Le service public est fourni par une administration publique** : dans ce cas, il est financé totalement ou en partie par l'impôt. L'accès à ce service est gratuit pour l'utilisateur où le prix qu'il paye ne couvre pas la moitié du coût de production. L'éducation nationale, l'hôpital public, la justice, le service public audiovisuel, sont des exemples de ce type de services. Cela peut être aussi le cas pour le service de distribution des eaux qui fonctionne « **en régie** » lorsqu'il est assuré par les mairies et les fonctionnaires municipaux.
 - ✓ **Le service public est fourni par une entreprise publique** : il est alors financé par les utilisateurs qui en payent le prix mais ce prix peut être inférieur au coût de production s'il est subventionné par l'Etat ou les collectivités locales. Ainsi, les transports collectifs sont subventionnés.
 - ✓ **Le service public peut être confié à une entreprise privée qui obtient une délégation de service public** : l'utilisateur paye dans ce cas le prix du marché et l'entreprise doit respecter un certain nombre de contraintes fixées par l'Etat. Ainsi, la distribution de l'eau est souvent confiée à des firmes privées (Veolia...).

5. **L'existence de monopoles publics et de services publics subventionnés nuisent à la concurrence** dans le cadre d'un marché unique. En effet, un monopole, par définition, empêche des concurrents de rentrer sur le marché et les subventions faussent la concurrence parce qu'elles diminuent artificiellement le coût au détriment des concurrents qui n'en bénéficient pas. En conséquence, la Commission européenne a proposé :

- ✓ **La fin des monopoles publics**, ce qui ne signifie pas forcément la **privatisation**, mais ce qui ouvre un certain nombre de marchés comportant des missions de service public à la concurrence. Le marché de l'énergie, du téléphone, du transport postal, du transport ferroviaire...ont été ouverts progressivement à la concurrence.
- ✓ **L'ouverture des marchés aux services** (directive Bolkestein) qui pouvait remettre en cause l'idée d'un service public à la française. L'objectif de la directive service était le libéraliser le marché européen des services en permettant à des prestataires d'un pays d'offrir leurs services dans un autre pays de façon ponctuelle en appliquant la législation du pays d'origine. D'où la crainte que les firmes des pays de l'Est viennent proposer leurs services à des prix très compétitifs puisque la législation sociale de ces pays est moins développée que celle des pays de l'Ouest (le mythe du « plombier polonais »).

6. **La vive opposition à cette politique libérale s'est traduite par un recul de la Commission européenne qui a finalement admis l'idée de services publics.** L'Union européenne, dans ses traités, ne mentionne explicitement le service public que dans le cadre des transports, des hôpitaux et du logement social. La législation et la jurisprudence européennes va donc distinguer :

- ✓ **Les « services d'intérêt général non marchand »**, prestations servies aux administrés par les pouvoirs publics, soit directement, soit par délégation à des tiers. Ces services n'entrent pas dans la logique du marché et de la concurrence européenne (l'éducation).
- ✓ **Les « services d'intérêt économique général »** : Ces services doivent accepter les lois de la concurrence et être rentables même s'ils ont une mission de service public (la distribution de l'eau).
- ✓ **Les services universels** : *dans ce cas, il y a obligation de fournir un service à l'ensemble du territoire d'un pays à des prix abordables et à des conditions de qualités similaires quelque soit la rentabilité des opérations considérées individuellement.* Il s'agit ici de prestations minimales (le service postal).



7. **Les services publics dans le cadre de l'UE doivent répondre à un certain nombre de principes :**

- ✓ **Ils ne doivent pas contrevenir au principe fondamental de la libre concurrence** qui a pour objectif de faire baisser les prix et de rendre l'économie de l'Union compétitive. Ainsi, en France, les monopoles publics dans les télécommunications, l'énergie, les services postaux, les chemins de fer...ont peu à peu été démantelés au cours des années 2000.
- ✓ **L'activité de service doit être distinguée des infrastructures de transport du service.** Il y a **monopole naturel** lorsque la présence d'une seule entreprise permet des économies d'échelle importantes et donc des coûts plus bas. Ainsi, certaines infrastructures ne peuvent être dédoublées (le rail, les réseaux de transport de l'électricité,...) sous peine de ne pas être rentables (coûts fixes importants). Ces monopoles peuvent être confiés à des entreprises privées (le téléphone) ou à des entreprises publiques (le rail, les lignes électriques).
- ✓ **Le financement des SIEG est laissé à l'appréciation des États** : il peut provenir soit d'une redevance perçue auprès des usagers, soit d'une compensation de service public allouée par l'État, soit d'une péréquation entre activités rentables et non rentables de l'exploitant, soit de ressources commerciales complémentaires (exemple des ressources publicitaires pour la télévision), soit d'une combinaison de ces différentes ressources. Mais les subventions ne doivent pas entraîner une distorsion de concurrence et doivent être approuvées par la Commission européenne.

8. **Cependant, cette politique de libéralisation des services publics a du mal à prouver son efficacité.** En effet, si l'on prend les exemples de l'énergie, du téléphone ou de la poste, on constate que :
- ✓ **Les monopoles ou les oligopoles privés ont remplacé les anciens monopoles publics** sans que le consommateur y gagne en matière de service (maquis des tarifications et des prestations) ou en matière de prix (entente des firmes privées pour maintenir un prix élevé, à l'exemple du prix des SMS où des communications en direction d'autres pays de l'UE). Autrefois, les voyageurs en train payaient le même prix pour une distance donnée. De nos jours, pour un même trajet, on peut constater des prix qui varient du simple au double voire au triple selon la méthode prise pour retenir son billet. De même, l'Etat, en France a été obligé d'imposer un tarif réglementé pour l'énergie afin d'éviter une hausse trop brutale des prix pour les consommateurs.
 - ✓ **Les entreprises qui ont une mission de service public sont tentées d'éliminer les services qui apparaissent comme non rentables.** Les petites lignes ferroviaires, les bureaux de poste dans les campagnes, la pose d'une ligne d'électricité dans un coin reculé...ne sont plus forcément assurés car ils coûtent trop cher à l'entreprise qui ne dépend plus de l'Etat et qui ne reçoit plus que des subventions limitées.
 - ✓ **La concurrence pousse les anciens monopoles publics à précariser les emplois.** Les travailleurs d'EDF, de France Telecom, de la Poste...qui étaient assimilés fonctionnaires sont désormais recrutés sous contrat privé. A la place des CDI à temps plein (emploi typique), ils trouvent de plus en plus des temps partiel, des CDD, des missions d'intérim (emplois atypique).
9. **La conception des marchés et de la « libre concurrence » qui inspire les politiques structurelles actuelles apparaît trop doctrinaire.** Elle cherche notamment à instaurer une « concurrence effective » plutôt qu'une « concurrence efficace ». C'est-à-dire que la concurrence devient un véritable but en soi, sans considérer sérieusement les objectifs collectifs qui peuvent lui être assignés ou encore les avantages potentiels de l'organisation et de coordination des marchés. Alors que le projet européen originel s'appuyait si la coopération et la mise en œuvre de politiques communes, les politiques structurelles établissent un cadre coordonné mais peu ou pas coopératif. La démarche suivie depuis plus d'une décennie organise la mise en compétition des économies et des modèles sociaux.

3 – Des politiques sociales contraintes par la concurrence

1. **La politique de protection sociale est une politique structurelle majeure.** Elle affecte le fonctionnement de l'économie tout entière en raison de l'importance des sommes en jeu (près du quart du PIB) et du service produit (la couverture des risques sociaux). Actuellement cette politique est du ressort presque exclusif des Etats nationaux. Ces dépenses sociales sont très différentes d'un pays à un autre :

Tableau 1. Dépenses de protection sociale en pourcentage du PIB

	1991	1995	2000	2005
UE-15	26,4	28,2	27	27,8
Suède	34,3	34,6	30,7	32
France	28,4	30,3	29,5	31,5
Danemark	29,7	31,9	28,9	30,1
Belgique	27,1	27,4	26,5	29,7
Allemagne	26,1	28,2	29,3	29,4
Autriche	27	28,8	28,1	28,8
Pays-Bas	32,6	30,9	26,4	28,2
Royaume-Uni	25,7	28,2	26,9	26,8
Finlande	29,8	31,5	25,1	26,7
Italie	25,2	24,8	24,7	26,4
Portugal	17,2	21	21,7	24,7
Espagne	21,2	22,1	20,3	20,8
Irlande	19,6	14,8	14,1	18,2

Source : Eurostat, Overview: Social protection in the European Union

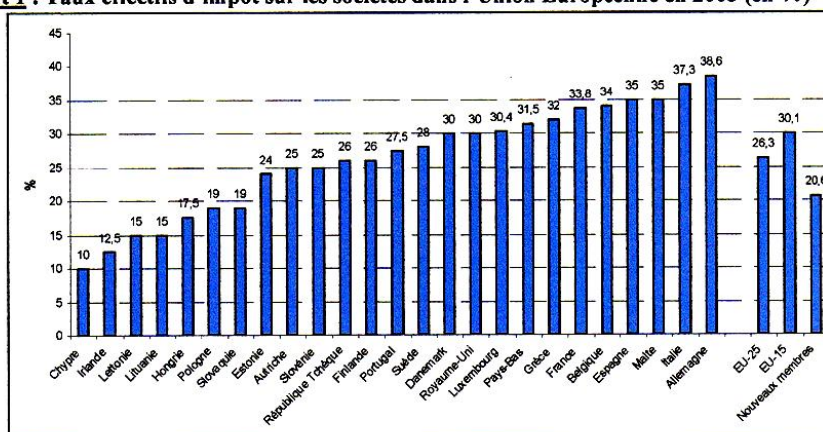
2. **Quels seraient les avantages d'une protection sociale unifiée ?**
- **Empêcher le dumping social entre les états membres.** Les pays où la protection est forte doivent avoir des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations) élevés. Dans le cadre de la concurrence interne, Il pourrait être tentant de les réduire pour que les entreprises paient moins d'impôts et de charges, soient donc plus compétitives et moins tentées de délocaliser. Si les prélèvements étaient harmonisés, ils n'y aurait plus de distorsion de concurrence puisqu'ils seraient les mêmes partout.

- Favoriser l'accès de tous à la protection sociale et créer un « modèle social européen ». Ce modèle social européen (MSE) est caractérisé par une protection de l'emploi relativement forte, une protection sociale élevée, une régulation sociale institutionnalisée et une moindre discrimination sociale par rapport aux autres pays développés qui ne feraient pas partie de l'Union. Diffuser ce modèle aux nouveaux pays qui sont entrés dans l'Union (les pays de l'Est) impliquerait une redistribution des ressources : l'argent des européens les plus riches servirait, en partie, à fournir aux plus pauvres les services essentiels : santé, retraites, chômage. La solidarité entre les Etats membres serait donc essentielle. Elle favoriserait la mobilité des travailleurs au sein de l'Union.
 - Assurer sentiment de solidarité et une cohésion sociale entre les citoyens à travers l'Europe. Ces avantages prennent une importance toute particulière dans l'Europe à 27 où les écarts de richesse entre les pays membres sont très forts.
2. L'Europe sociale désigne l'ensemble des politiques sociales de l'UE. Elles agissent par rapprochement des législations nationales des pays membres grâce à l'action communautaire. Elle traite de l'emploi, des conditions de travail et de la protection sociale.
 3. La politique sociale est progressivement devenue une composante importante du projet européen. En 1987, l'Acte unique étend les compétences communautaires à la santé et à la sécurité au travail. Les traités de Maastricht (1992) et Amsterdam (1997) renforcent la politique sociale européenne, la question de l'emploi devenant « d'intérêt communautaire » et nécessitant une stratégie de coordination. Le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000) a même fixé comme objectif le plein-emploi à l'horizon 2010 et la modernisation du modèle social européen. Les réalisations de l'UE en matière d'Europe sociale concernent quatre grands domaines :
 - ✓ la libre circulation des travailleurs et la coordination des régime de sécurité sociale : tout ressortissant de l'UE a le droit de travailler, dans un autre pays membre et d'y être socialement assuré ; la directive de 1996 prévoit que les Etats membres veillent à ce que les entreprises détachant leurs salariés vers un Etat membre autre que celui dans lequel elles sont installées leur garantissent les conditions de travail et d'emploi fixées dans l'Etat membre sur le territoire duquel le travail est exécuté ;
 - ✓ l'égalité des hommes et des femmes : 13 directives ont été prises depuis 1975 pour garantir l'égalité de traitement au travail, de rémunération et de sécurité sociale ;
 - ✓ le droit du travail : protection des droits individuels, collectifs, et garantie de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail ;
 - ✓ la lutte contre les discriminations.

En décembre 2000, le Conseil européen de Nice a adopté une Charte des droits fondamentaux, rassemblant les droits politiques, économiques et sociaux. Mais, pour l'instant, elle n'a pas de valeur contraignante pour les États membres. Un agenda social européen y a également été signé qui constituait la feuille de route de la politique sociale de l'UE pour cinq ans.

2. L'Europe sociale est néanmoins limitée par la volonté des États de rester maître de leur politique en matière de droit du travail et de fiscalité. Or, face à la crise, les pays sont tentés :
 - De diminuer les impôts sur les sociétés pour les transférer sur les consommateurs (TVA) ou sur les ménages (CSG) ce qui peut induire un « dumping fiscal » : l'Irlande a réussi à attirer les multinationales en leur offrant une fiscalité très réduite. Le risque de ce type de politique c'est que tous les Etats vont être incités à faire ce même type de politique et à se priver de recettes fiscales qui sont nécessaire pour assurer les dépenses publiques.

Document 1 : Taux effectifs d'impôt sur les sociétés dans l'Union Européenne en 2005 (en %)



Source : « Structures on the taxation systems in the European Union », Commission européenne – Eurostat, 2005

- De diminuer les cotisations sociales pour réduire le coût du travail, inciter à la création d'emplois et rendre les entreprises plus compétitives. Là encore, il y a un risque de « dumping social » qui risque d'accélérer les délocalisations dans les pays où les charges sociales sont les moins lourdes au détriment de la protection sociale des salariés.
- De diminuer la protection sociale des salariés afin d'alléger les charges sociales : retraite plus tardive et pensions moins importantes, moindre remboursement des soins médicaux et des médicaments, baisse du taux de remplacement du salaire pour les allocations chômage et diminution de la durée des remboursements, diminution du pouvoir d'achat des prestations d'assistance...

Tableau 2. Taux moyen de remplacement du revenu des demandeurs d'emploi en pourcentage

	1961	1971	1991	2001	2005
Pays-Bas	13	48	53	53	55
Danemark	20	34	52	51	49
Belgique	42	41	42	38	41
France	25	24	38	44	39
Espagne	9	12	34	36	36
Finlande	5	8	39	36	35
Irlande	17	17	29	30	34
Italie	4	2	3	34	33
Suisse	2	1	22	38	33
Allemagne	30	29	29	29	24
Suède	4	6	29	24	24
Royaume-Uni	24	25	18	17	16
États-Unis	7	11	11	14	13
Canada	14	13	19	15	12
Japon	12	13	10	9	8

- De réduire les droits du travail au nom de l'harmonisation : le travail de nuit des femmes a été autorisé au nom de l'harmonisation des législations, la durée maximale du travail dans la semaine a été fixée à 48 heures mais certains pays peuvent aller plus loin... On risque donc de s'aligner sur le moins disant social avec des prescriptions minimales.
3. Une Europe sociale plus consistante suppose une intégration plus forte des Etats membres de l'UE et par là même l'existence d'une véritable Europe politique.

